

ISSN 0233—7339

**КОНСТИТУЦИОННОЕ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО  
И ВОПРОСЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ**



ГОМСКИИ ОРДЕНА ОКТАБРЬСКОЙ РЕВОЛЮЦИИ И ОРДЕНА  
ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМ В. В. КУПЫШЕВА

# КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Под редакцией докт. юрид. наук В. Ф. Воловича, докт.  
юрид. наук А. И. Кима



ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Томск — 1987

**Конституционное законодательство и вопросы государственного управления/Ред. В. Ф. Волович, А. И. Ким. Томск: Изд-во Том. ун-та. 1987.— 260 с.— 2 р 20 к. 500 экз 0203020000**

В межвузовском тематическом сборнике помещены статьи профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов Томского, Алтайского, Кемеровского, Красноярского, Омского университетов. Представленные материалы посвящены актуальным проблемам государственного управления в современных условиях, отражают теорию и практику советского народовластия, организацию и деятельность аппарата управления.

Для преподавателей, аспирантов и студентов высших юридических учебных заведений, а также для практических работников.

**Рецензент — канд. юрид. наук А. М. Барнашов**

**К  $\frac{0203020000}{177(012)}-87$  35-86**

## ФОРМИРОВАНИЕ ЕДИНОВЛАСТИЯ РАБОЧЕГО КЛАССА В СССР КАК ОСНОВЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВА

А. И. КИМ, Е. П. КИРИКОВ

Политическая система общества представляет собой сложное социальное явление, включающее ряд подсистем<sup>1</sup>. В функционально-институционном аспекте, который наиболее полно раскрывает ее сущность и содержание, политическая система выражает принадлежность государственной власти экономически господствующему в обществе классу и осуществление им этой власти через совокупность тех организованных субъектов политических отношений, которые заинтересованно с ним участвуют — при соблюдении необходимой иерархии и субординации — в политическом процессе<sup>2</sup>. Такая природа политической системы обусловлена тем, что ее компонентами выступают только однородные по своей сущности и совместимые по своему единству с субъектами власти социальные силы. Благодаря этому становится возможным и объективно необходимым их объединение в одну систему, которое порождает новые интегративные качества и увеличивает многократно их потенции.

Это, как известно, классически показал на примерах К. Маркс. «... Сила нападения эскадрона кавалерии или сила сопротивления полка пехоты, — писал он, — существенно отличны от сумм тех сил нападения и сопротивления, которые способны развить отдельные кавалеристы и пехотинцы...» и

<sup>1</sup> Авторы, рассматривая политическую систему, отмечают в ней ряд подсистем. Так, Ю. А. Тихомиров пишет о ее четырех подсистемах: функциональной, субъектно-институционной, нормативно-регулирующей и коммуникативной (См. Актуальные проблемы современного политического развития. М., 1982, с. 9—10; Тихомиров Ю. А. Развитие политических институтов в социалистическом обществе. — Вопросы философии, 1981, № 10).

<sup>2</sup> См. Шахназаров Г. Х., Бурлацкий Ф. М. О развитии марксистско-ленинской политической науки. — Вопросы философии, 1980, № 12.

что «...механическая сумма сил отдельных рабочих отлична от той общественной силы, которая развивается, когда много рук участвует одновременно в выполнении одной и той же нераздельной операции...»<sup>3</sup>.

Исходя из этого марксистского методологического положения, современные советские философы решают вопрос о природе системы и ее компонентах. «Система есть, — пишет В. С. Тютин, — множество связанных между собою компонентов той или иной природы, упорядоченное по отношениям, обладающим вполне определенными свойствами; это множество характеризуется единством (выделено нами. — А. К., Е. К.), которое выражается в интегральных свойствах и функциях множества»<sup>4</sup>; система есть, пишет В. Г. Афанасьев, «совокупность объектов, взаимодействие которых обуславливает наличие новых интегративных качеств, не свойственных образующим ее частям, компонентам»<sup>5</sup>. «Для того, чтобы система была организованной, — пишет М. И. Сетров, — необходимо наличие двух видов совместимости (выделено нами. — А. К., Е. К.): совместимости однопорядковых элементов как необходимого условия взаимодействия и совместимости отдельно взятого элемента со всеми другими элементами целого, т. е. элемента и системы, в которую он входит»<sup>6</sup>.

Политическая система общества по своему существу является социальной организацией в широком смысле слова. Она — инструмент познания политических отношений, объективно существующих в системе<sup>7</sup>. Ее особенностью является наличие в ней в качестве компонентов только однородных по своей сущности субъектов политических отношений. Механическое соединение разнопорядковых и разнородных элементов, а следовательно, не обладающих интегральными свойствами, неизбежно приведет к конфликтам, борьбе за свои собственные цели, вызовет ослабление возможностей, которыми они обладали до объединения. Между тем приумноже-

<sup>3</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд., т. 23, с. 337.

<sup>4</sup> Тютин В. С. Отражение, системы, кибернетика. М., 1972, с. 11.

<sup>5</sup> Афанасьев В. Г. Системность и общество. М., 1980, с. 24.

<sup>6</sup> Сетров М. И. Основы функциональной теории организации. М., 1972, с. 29. О качественной определенности компонентов и совместимости элементов системы, их однородной совокупности, общих принципов, их отношений связи и соподчиненности см также Актуальные проблемы современного политического развития. М., 1982, с. 9—10.

<sup>7</sup> Афанасьев В. Г. Указ. соч., с. 42.

ние возможностей и сил является неременным условием системы.

Некоторые авторы придерживаются иного взгляда на природу политической системы общества и ее компонентов. Они полагают, что такое понимание политической системы общества недостаточно полно выражает политическую жизнь общества, его социальную структуру, носящую в эксплуататорском строе классово противоположный характер<sup>8</sup>. Мы полагаем, что здесь допускается смешение двух различных логических категорий — политической надстройки общества и его политической системы, а отсюда неприемлемое решение вопроса о природе компонентов последней.

Политическая надстройка общества охватывает всю совокупность его больших и малых социальных групп с их особыми интересами как субъектов политических отношений. Она, прежде всего, выражает в условиях эксплуататорского строя обусловленную делением общества на антагонистические классы борьбу между политическими лагерями и, следовательно, политическую жизнь общества в целом как социальной системы. В отличие от этого политическая же система является лишь подсистемой общества, ибо она выражает классовую волю и социальные интересы лишь тех субъектов политических отношений, которые, будучи однородными по своей сущности, властвуют в обществе, осуществляют им государственное руководство. Смысл и значение политической системы общества состоит в том, чтобы потенция составляющих ее элементов получила новые, неизвестные до этого качества и возможности в целях эффективного осуществления ими принадлежащей им власти в ущерб их классовым противникам. Мы убеждены в том, что политическая система общества охватывает лишь однородные с субъектом власти субъекты политических отношений, внутренне спаяна и органически сплочена единством, отражает в принципе общие интересы и цели ее компонентов. «Политическая система, — говорится в Хартии национальных действий Ирака, — является юридическим отражением интересов и чаяний классов, которые она представляет»<sup>9</sup>. Здесь имеются в виду

<sup>8</sup> См. Энтин Л. М. Политические системы развивающихся стран. М., 1978, с. 11; Марченко М. Н. Развитие теории политической системы буржуазного общества в советской юридической и философской науке. — Сов. государство и право, 1984, № 1, с. 137

<sup>9</sup> Устав и принципы действий патриотического и национально-прогрессивного фронта в Ираке. Хельсинки, 1976, с. 15.

лишь силы, представленные в патриотическом и национально-прогрессивном фронте Ирака, объединенные едиными интересами и целями. То же в труде бывшего члена Политического комитета Исполкома Компартии Великобритании Джона Голлана «Политическая система Великобритании»: в ней речь идет только о тех социальных силах, которые правят Великобританией, но не об их классовых противниках, представляющих демократические силы общества<sup>10</sup>.

Таков наш принципиальный подход к вопросу о политической системе общества, распространяемый нами и на советское общество, на его политическую организацию. При этом мы считаем, что следует различать, с одной стороны, основу политической системы общества, которая определяет ее сущность и социальную природу, а равно и ее функции, с другой стороны, компоненты, составляющие эту систему, а следовательно, определяющие ее содержание и структуру.

Основу политической системы общества всегда составляет государственная власть класса, народа, орудием осуществления которой и господства которого она и служит. Государственная власть, будучи основой политической системы общества, определяет ее сущность. «Главное, что лежит в основе политической системы, объединяет ее в диалектически единое целое,— пишет Ю. А. Юдин,— это государственная власть»<sup>11</sup>. Это и понятно, ибо, как писал В. И. Ленин, «... в политике ... самое существенное: устройство государственной власти»<sup>12</sup>.

Основу политической системы советского общества как в прошлом, в период строительства основ социализма, так и в современный период, в условиях совершенствования развитого социализма, составляет советская социалистическая государственная власть. Она и определяет социалистическую сущность советской политической системы. Поэтому изучение процесса формирования единовластия рабочего класса имеет принципиальное значение как для истории становления социалистической политической системы в СССР, так и для функциони-

<sup>10</sup> Голлан Джон Политическая система Великобритании М, 1955

<sup>11</sup> Юдин Ю. А. Политические системы независимых стран тропической Африки (Государство и политические партии). М., 1975, с 3

<sup>12</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т 23, с 239.

рования политической системы развитого социализма, поступательного движения нашего общества вперед к коммунизму. «... В буржуазном обществе, — писал К. Маркс и Ф. Энгельс, — прошлое господствует над настоящим, в коммунистическом обществе — настоящее над прошлым»<sup>13</sup>.

Единовластие рабочего класса как основы политической системы советского общества формировалось в течение длительного периода. Точнее, оно формировалось в течение всего периода, именуемого в марксистской социологии переходным периодом от капитализма к социализму, периодом диктатуры пролетариата. Завершение ее формирования было закреплено в Конституции СССР 1936 г. «Между капиталистическим и коммунистическим обществом, — писал К. Маркс, — лежит период революционного превращения первого во второе. Этому периоду соответствует и политический переходный период, государство этого периода не может быть ничем иным, кроме как революционной диктатурой пролетариата»<sup>14</sup>.

Переходный характер общества неизбежно накладывает свой отпечаток на весь его облик: экономический, политический, идеологический. Этому дал классическую характеристику В. И. Ленин. Он указывал, что для переходного периода характерно неизбежное сочетание укладов прошлого и будущего: «Он не может не соединять в себе черты или свойства обоих этих укладов общественного хозяйства»<sup>15</sup>. Этим была обусловлена и классовая структура общества переходного периода: буржуазия, мелкая буржуазия (особенно крестьянство), пролетариат.

Существование этих антагонистических классов в недрах общества строящегося социализма объективно невозможно — неизбежна их непримиримая борьба. «Этот переходный период, — указывал В. И. Ленин, — не может не быть периодом борьбы между умирающим капитализмом и рождающимся коммунизмом; или иными словами: между побежденным, но не уничтоженным, капитализмом и родившимся, но совсем еще слабым, коммунизмом»<sup>16</sup>.

Такое социально-экономическое состояние общества обусловило особые, невиданные до того исторические задачи государственной власти, завоеванной рабочим классом в ре-

<sup>13</sup> Маркс К, Энгельс Ф. Соч, т 4, с 439.

<sup>14</sup> Там же, т 19, с 27. См также: Ленин В И. Полн собр. соч., т 39, с 271

<sup>15</sup> Ленин В И. Полн. собр. соч., т. 39, с. 271.

<sup>16</sup> Там же.

зультате революционного свержения власти капиталистов и помещиков. «Пролетариату, — писал В. И. Ленин, — необходима государственная власть, централизованная организация силы, организация насилия и для подавления сопротивления эксплуататоров, и для *руководства* громадной массой населения, крестьянством, мелкой буржуазией, полупролетариями в деле «налаживания» социалистического хозяйства»<sup>17</sup>. Поэтому установление диктатуры пролетариата, как и руководство марксистско-ленинской партии, является одной из общих главных закономерностей социалистической революции и социалистического строительства<sup>18</sup>. О государственной власти диктатуры пролетариата, являющейся основой политической системы общества этого периода, В. И. Ленин писал: «Диктатура пролетариата, если перевести это латинское, научное, историко-философское выражение на более простой язык, означает вот что: только определенный класс, именно городские и вообще фабрично-заводские, промышленные рабочие, в состоянии руководить всей массой трудящихся и эксплуатируемых в борьбе за свержение ига капитала, в ходе самого свержения, в борьбе за удержание и укрепление победы, в деле созидания нового, социалистического, общественного строя, во всей борьбе за полное уничтожение классов»<sup>19</sup>.

Таким образом, В. И. Ленин подчеркивал, что диктатура пролетариата — это государственная власть рабочего класса, его единовластие: только рабочий класс, будучи единственным до конца революционным, способен повести за собою трудящиеся массы на борьбу за утверждение нового общественного строя, обеспечит полное окончательное торжество коммунистических идеалов человечества. «Диктатура пролетариата означает, — писал он, — свержение буржуазии *одним* классом, пролетариатом, и притом именно его революционным авангардом»<sup>20</sup>; она означает, что «государственная власть в руках одного класса (выделено нами. — А. К., Е. К.), пролетариата, может и должна стать орудием привлечения на сторону пролетариата непролетарских трудящихся масс, орудием отвоевания этих масс

<sup>17</sup> Там же, т. 33, с. 26

<sup>18</sup> См. Программные документы борьбы за мир, демократию и социализм, М., 1961, с. 12.

<sup>19</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 39, с. 14

<sup>20</sup> Там же, т. 40, с. 56

у буржуазии и у мелкобуржуазных партий»<sup>21</sup>; это власть пролетариата, «... не разделяемая ни с кем»<sup>22</sup>. Государственная власть, власть диктатуры пролетариата как основа политической системы советского общества, предполагает утверждение единовластия рабочего класса. В этом выражалась мысль К. Маркса о том, что «сама история теперь судья, исполнитель ее приговора — пролетариат»<sup>23</sup>.

Процесс утверждения единовластия рабочего класса в Советском государстве был чрезвычайно сложен. Государственная власть диктатуры пролетариата впервые установилась в стране, где экономическая структура характеризовалась наличием целых пяти общественно-экономических укладов. Этому соответствовала весьма сложная политическая надстройка, которая охватывала в качестве субъектов политических отношений не только трудящиеся слои во главе с рабочим классом, но и свергнутые, весьма враждебно настроенные по отношению к трудящимся массам и их власти классы. Между ними происходила острейшая, непримиримая классовая борьба, которая принимала даже формы вооруженной конфронтации. Имея в виду это обстоятельство, В. И. Ленин писал: «Диктатура пролетариата есть упорная борьба, кровавая и бескровная, насильственная и мирная, военная и хозяйственная, педагогическая и администраторская, против сил и традиций старого общества»<sup>24</sup>.

Многообразие политических сил, претендовавших в России на власть в обществе и государстве, олицетворялось политическими партиями самых различных направлений. «... Классами, — писал В. И. Ленин, — руководят обычно и в большинстве случаев, по крайней мере в современных цивилизованных странах, политические партии»<sup>25</sup>. В начальный период диктатуры пролетариата в России политические силы в обществе были настолько раздроблены, что временами насчитывалось до нескольких десятков политических партий и группировок. Так, после июльских дней 1917 г. в России насчитывалось до 35 мелкобуржуазных партий, из которых до Великой Октябрьской социалистической революции сохрани-

<sup>21</sup> Там же, с. 11.

<sup>22</sup> Там же, т. 33, с. 26.

<sup>23</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 12, с. 5.

<sup>24</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 41, с. 27.

<sup>25</sup> Там же, с. 24.

лась 21 партия<sup>26</sup>. Все они претендовали на власть в государстве. На Втором Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов среди делегатов не было капиталистов, но были представлены большевики, меньшевики, эсеры, бундовцы, объединенные интернационалисты, польские социалисты и социал-демократы, украинские социалисты, анархисты, национал-социалисты, а также беспартийные<sup>27</sup>. Основная масса этих партий затем распалась вместе с отмиранием их социальной опоры еще в 1918—1920 гг., хотя некоторые из них формально просуществовали до более позднего времени<sup>28</sup>.

Все это осложняло до крайней степени политическую обстановку в стране, установление единовластия рабочего класса как основы политической системы советского общества. Этот процесс затруднялся и тем, что рабочий класс, являвшийся решающей силой в борьбе за победу социализма и коммунизма и насчитывавший в 1913 г. 14,6% населения страны, в 1924 г. составлял только 10,4%. В противоположность этому крестьяне-единоличники и некооперированные кустари в 1913 г. составляли 66,7% населения, в 1924 г. — уже 75,4%<sup>29</sup>. А мелкое товарное производство, по выражению В. И. Ленина, «...рождает капитализм и буржуазию» постоянно, ежедневно, ежечасно, стихийно и в массовом масштабе<sup>30</sup>.

Классовая структура общества, низкий уровень политического сознания и слабая организованность крестьянства непосредственно отразились на установлении единовластия рабочего класса в стране. Как известно, революция в октябре

<sup>26</sup> См. Великая Октябрьская социалистическая революция — Большая Советская Энциклопедия: В 30-ти т. М., 1971, т. 4, с. 374—375.

<sup>27</sup> См.: Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов. — Сб. документов. М., 1957, с. 18—19.

<sup>28</sup> В 1918—1920 гг. распались с-д. группа «Единство», с-д. рабочая партия интернационалистов, партия народных коммунистов, с р. максималистов, анархистов индивидуалистов и др. Некоторые мелкобуржуазные партии продержались до 20-х гг.: меньшевиков, эсеров, левых социалистов-федералистов, грузинских меньшевиков, анархистов-синдикалистов, белорусской партии эсеров (См.: Великая Октябрьская социалистическая революция. — Большая Советская Энциклопедия, с. 374—375). А подпольное «Союзное бюро ЦК РСДРП» (меньшевики) фигурировало еще в 1931 г.

<sup>29</sup> См.: Народное хозяйство СССР за 60 лет: Юбилейный выпуск. М., 1977, с. 8.

<sup>30</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 41, с. 6.

1917 г. была совершена при гегемонии рабочего класса. Эта революция была социалистической прежде всего для рабочего класса, но для крестьянства, как отмечал В. И. Ленин, «...это была революция буржуазная, поскольку классовая борьба в деревне еще не развернулась... только летом 1918 г. началась настоящая пролетарская революция (выделено нами. — А. К., Е. К.) в деревне»<sup>31</sup>. И государственную власть взял в свои руки Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, а крестьянские Советы объединялись в то время во всероссийском масштабе организационно особо — Всероссийским съездом крестьянских Советов и его ЦИК.

Второй Всероссийский съезд Советов был съездом Советов рабочих и солдатских депутатов: среди 402 Советов, представленных на съезде Советов рабочих депутатов, Советов рабочих и солдатских депутатов (среди них 119 Советов с участием крестьянских депутатов) было 382, а Советов крестьянских депутатов — только 19 и казачьих депутатов — 1<sup>32</sup>. Но дальше, по мере развития революции, шел процесс дальнейшей консолидации революционных сил, сплочения их вокруг рабочего класса и формирования его единовластия. Вторым Всероссийским съездом Советов рабочих и солдатских депутатов фактически явился народным Учредительным собранием. Он торжественно и окончательно учредил в стране власть рабочих в качестве основы политической системы общества, а Советы — ее важнейшим компонентом. В обращении к «Рабочим, солдатам и крестьянам!» съезд провозгласил, что он «...берет власть в свои руки...» и что «вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов...»<sup>33</sup>. Съезд принял особый декрет «О полноте власти Советов», где было сказано, что «вся власть отныне принадлежит Советам»<sup>34</sup>.

Но свергнутые классы не хотели мириться со своим политическим поражением и предпринимали яростные попытки реставрации капитализма в России, чтобы вернуть себе былые классовые привилегии. В ответ на эти покушения враждебных Советской власти элементов на завоеванные суверенные права народа на власть в государстве Советским пра-

<sup>31</sup> Там же, т. 38, с. 192.

<sup>32</sup> См.: Второй Всероссийский Съезд Советов рабочих и солдатских депутатов, с. 15

<sup>33</sup> Декреты Советской власти. М., 1957, т. 1, с. 8.

<sup>34</sup> СУ, 1917, № 2, ст. 5

вительством были приняты ответные меры.

Так, 28 ноября (11 декабря) 1917 г. Совет Народных Комиссаров как политический штаб революции и возглавляемый В. И. Лениным принял декрет «Об аресте вождей гражданской войны против революции», согласно которому партия кадетов ввиду ее связи с корниловско-калединской гражданской войной против революции была объявлена партией врагов народа, а члены ее руководящих учреждений — подлежащими аресту и преданию суду революционных трибуналов<sup>35</sup>. 1 (14) декабря 1917 г. ВЦИК подтвердил этот декрет СНК и отверг протесты политических групп, как подрывающие своими колебаниями власть диктатуры пролетариата<sup>36</sup>.

В связи с активизацией враждебных революции и народу сил в борьбе против власти рабочего класса ВЦИК принял 16(3) января 1918 г постановление «О признании контрреволюционным действием всех попыток присвоить себе функции государственной власти». В этом декрете ВЦИК как высший орган государственной власти диктатуры пролетариата объявил, что «всякая попытка со стороны кого бы то ни было или какого бы то ни было учреждения присвоить те или иные функции государственной власти будет рассматриваться как контрреволюционное действие. Всякая такая попытка будет подавляться всеми имеющимися в распоряжении Советской власти средствами, вплоть до применения вооруженной силы»<sup>37</sup>.

В борьбе за единовластие рабочего класса особое значение имел вопрос об Учредительном собрании. Для большевиков заранее было ясно, что это учреждение ничего общего не может иметь с рабочим классом, но неясно для всех рабочих и особенно крестьян. «Во всех капиталистических странах, — указывал В. И. Ленин, — существуют отсталые элементы рабочего класса, которые убеждены, что парламент является истинным представителем народа, и не видят, что там применяются нечистые средства»<sup>38</sup>. Тем более это было свойственно политически и культурно отсталому крестьянству России: даже тогда, «... когда рабочий класс уже получил возможность захватить власть, крестьянство еще верило в не-

<sup>35</sup> См. Декреты Советской власти, т. 1, с. 162.

<sup>36</sup> См. Там же, с. 171.

<sup>37</sup> СУ, 1918. № 14, ст. 202.

<sup>38</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 41, с. 257.

обходимость буржуазного парламента»<sup>39</sup>. Но эти слои рабочих и крестьян вскоре убедились в контрреволюционной сущности Учредительного собрания, когда оно отказалось признать декреты Второго Всероссийского съезда Советов о земле и мире. Это облегчило политическое просвещение крестьянства, показало, как указывал В. И. Ленин, «.. почему такие парламенты заслуживают разгона, *облегчает* успех их разгона, *облегчает* «политическое изживание» буржуазного парламентаризма»<sup>40</sup>. II ВЦИК принял 19 (6) января 1918 г. декрет «О роспуске Учредительного собрания». В декрете со всей определенностью было заявлено, что собрание, отказавшись от признания декретов Второго Всероссийского съезда Советов, в которых выражена суверенная воля победившего народа, после ухода большевиков и левых эсеров превратилось в легальное прикрытие борьбы буржуазной контрреволюции за свержение власти Советов, поддерживаемой вне стен собрания открытой борьбой его большинства, состоящего из правых эсеров и меньшевиков. Поэтому ВЦИК постановил распустить Учредительное собрание<sup>41</sup>.

Роспуск Учредительного собрания имел важное государственно-правовое последствие. В частности, декреты Советской власти, принятые до этого, вводились в действие с оговоркой «впредь до окончательного разрешения их Учредительным собранием». В связи с роспуском собрания и, как указывал Я. М. Свердлов, «...трудящиеся массы знают и хотят знать только одно истинное Учредительное собрание — это свои Советы, верховный орган революционного пролетариата — Совет Народных Комиссаров»<sup>42</sup>, отпала надобность в такой оговорке. С другой стороны, временное рабочее и крестьянское правительство перестало быть временным, оно стало постоянной, признанной всем народом верховной властью новой России.

Роспуск Учредительного собрания ознаменовал завершение формирования в Российской Советской республике высшей власти рабочего класса. Логическим завершением этого этапа борьбы за утверждение единовластия рабочего класса явилась историческая Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов 25 (12) января 1918 г. Она торжественно провозгла-

<sup>39</sup> Там же.

<sup>40</sup> Там же, с. 44

<sup>41</sup> См.: СУ, 1918, № 15, ст. 216

<sup>42</sup> Свердлов Я. М. Избр произв. М., 1959, т. 2, с. 105—106.

сила, что «Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам»<sup>43</sup>.

С роспуском Учредительного собрания в основном завершился процесс слома старого государственного аппарата в центре: полновластными органами государственной власти диктатуры пролетариата стали Всероссийский съезд Советов рабочих, крестьянских и солдатских (красноармейских) депутатов, Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет, Совет Народных Комиссаров во главе с В. И. Лениным. Это была большая, решающая победа революции на пути к установлению в России единовластия рабочего класса как основы политической системы советского общества, ибо, как отмечал Ф. Энгельс, учреждение центрального управления, значительно продвигая вперед дело, является существенным фактором в строительстве государственности<sup>44</sup>.

Своеобразие положения состояло в том, что в отличие от центра на местах еще не везде было завершено установление единовластия рабочего класса: в ряде районов страны некоторое участие в государственных делах, преимущественно местного характера, принимали и старые органы самоуправления в лице земств и городских дум. Это объяснялось рядом причин. Некоторые слои крестьянства и мелкие собственники в городах, сбитые с толку эсеро-меньшевистской демагогией, все еще рассматривали эти органы в качестве своих представительных органов. С другой стороны, не везде сразу был создан аппарат местных Советов, способный осуществлять функции управления. Поэтому в тех случаях, когда местные органы самоуправления лояльно относились к Советской власти, добросовестно выполняли ее предписания, они привлекались под руководством и контролем Советов к выполнению некоторых функций управления. Для объединения деятельности этих органов самоуправления в масштабе всей страны, руководства и контроля ими СНК образовал декретом от 19 декабря 1917 г. комиссариат по местному самоуправлению, которому были переданы все относящиеся к местному самоуправлению учреждения<sup>45</sup>.

Однако городские думы и земства не везде и не всегда относились лояльно к Советской власти, не всегда добросовестно выполняли те функции, которые им доверялись. В та-

<sup>43</sup> СУ, 1918, № 15, ст. 215.

<sup>44</sup> См. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 21, с. 110.

<sup>45</sup> См. Декреты Советской власти, т. 1, с. 252

ких случаях они распускались как центральными, так и местными Советами<sup>46</sup>.

4 января 1918 г. НКВД с учетом укрепления Советов опубликовал обращение к местным Советам «Об организации местного самоуправления»<sup>47</sup>. Этим актом Советское правительство предписывало, что «...все прежние органы самоуправления ...должны быть заменены... Советами рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов». В соответствии с этой директивой в первой половине 1918 г. повсеместно была осуществлена ликвидация местных органов самоуправления, а единственными органами государственной власти на местах стали Советы рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Был сделан еще один существенный шаг на пути к установлению единовластия рабочего класса не только в центре, но и на местах.

Важным шагом на пути к установлению единовластия рабочего класса явилось объединение Советов рабочих и солдатских депутатов и Советов крестьянских депутатов, функционировавших в течение определенного периода раздельно.

Дело в том, что под влиянием большевиков к середине 1917 г. в 52 из 78 губерний и в 371 из 813 уездов были созданы Советы крестьянских депутатов, объединенные в масштабе страны отдельно от Советов рабочих и солдатских депутатов ЦИК крестьянских Советов, состоящим почти целиком из эсеров и меньшевиков. Однако имелась общность социально-политических интересов у рабочих и крестьян. «...Когда мы переходим к такому слою, как среднее крестьянство, то оказывается, что это — такой класс, который колеблется. Он отчасти собственник, отчасти труженик. Он не эксплуатирует других представителей трудящихся»<sup>48</sup>. Это обусловило не только в явочном порядке, без ведома меньшевистско-эсеровского руководства, сотрудничество этих Советов с Советами рабочих и солдатских депутатов, но частично их организационное слияние, еще до победы Октября-

---

<sup>46</sup> Так, декретом СНК от 16 ноября 1917 г. была распущена центральная городская дума (Декреты Советской власти, т. 1, с. 91—92), декретом СНК от 16(29) ноября 1917 г. — подтверждение роспуска Московской городской думы (там же, с. 100); роспуск Ташкентской городской думы приказом СНК Туркестанского края, роспуск Сибирской думы Томским городским Советом 26 января 1918 г. (См. Лепешкин А. И. Советы — власть трудящихся. 1917—1936. М., 1966, с. 94, 95—97).

<sup>47</sup> СУ, 1917, № 12, ст. 179.

<sup>48</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 38, с. 196.

ской революции. Так произошло во многих губерниях: Московской, Самарской, Воронежской, Полтавской, Екатеринославской, Вятской, Владимирской и др. На Втором Всероссийском съезде Советов рабочих и солдатских депутатов было представлено более 90 объединенных Советов 121 делегатом, среди которых было 64 коммуниста, 36 эсеров и 15 меньшевиков<sup>49</sup>.

Советское правительство обращало исключительное внимание на организаторскую работу среди трудового крестьянства и привлечение его к участию в государственных делах под руководством рабочего класса. Так, в обращении НКВД «Об организации местного самоуправления» говорилось: «Ввиду того, что крестьянство организовано слабее других частей демократии, особое внимание необходимо обратить на организацию Советов крестьянских депутатов и на теснейшее организационное объединение их с Советами рабочих и солдатских депутатов»<sup>50</sup>.

В этом документе нашло свое выражение то направление к установлению единовластия рабочего класса, в котором уже давно работала партия большевиков. Это относилось и к организационному слиянию Советов рабочих и солдатских депутатов и Советов крестьянских депутатов, которому, как мы видели, начало было положено еще в дооктябрьское время. Так, 15 (28) ноября 1917 г. ВЦИК постановил реорганизовать ВЦИК, предусмотрев в нем представительство ВЦИК и крестьянского съезда Советов на паритетных началах по 108 представителей<sup>51</sup>; 15 ноября 1917 г. произошло слияние ВЦИК с исполнительным комитетом, избранным на Всероссийском, чрезвычайном крестьянском съезде, и одобрены на этом заседании декреты Второго Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов о мире и земле, а также декрет о рабочем контроле<sup>52</sup>. Этому событию большевики придавали важное значение. Я. М. Свердлов, обращаясь к делегатам крестьянского съезда, говорил: «Вашим соединением с Советами рабочих и солдатских депутатов вы закрепили дело всемирной революции. Это соглашение — один из выдающихся факторов революции»<sup>53</sup>.

<sup>49</sup> См.: Лепешкин А. И. Советы — власть трудящихся, с. 99.

<sup>50</sup> СУ, 1917, № 12, ст. 179.

<sup>51</sup> См.: Декреты Советской власти, т. 1, с. 88.

<sup>52</sup> См. Там же, с. 101—102.

<sup>53</sup> Правда, 1917, 16 нояб.

Дело объединения Советов рабочих и солдатских депутатов и Советов крестьянских депутатов вступило в завершающую стадию в январе 1918 г. 22 декабря (4 января) 1918 г. ВЦИК постановил созвать III Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов и III Всероссийский съезд крестьянских депутатов в целях организации трудящихся — рабочих и крестьян — на отпор контрреволюции, окопавшейся в Учредительном собрании и выступавшей под лозунгами «Вся власть Учредительному собранию» и «Долой Советы!»<sup>54</sup>.

Такое слияние Советов рабочих и солдатских депутатов и Советов крестьянских депутатов соответствовало суверенной воле рабоче-крестьянских масс России. Так, 17 ноября 1917 г. Ярославский Совет рабочих и солдатских депутатов одобрил такое объединение. В протоколе заседания было записано: «При обсуждении организационного вопроса большинство ораторов высказалось за объединение всех Советов, как-то: рабочих, солдатских и крестьянских депутатов»<sup>55</sup>.

Окончательное объединение Советов рабочих и солдатских депутатов и Советов крестьянских депутатов произошло 26 января 1918 г., когда делегаты III Всероссийского съезда крестьянских депутатов влились в состав III Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов. Объединенный съезд Советов утвердил исторический акт конституционной важности — Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа, отвергнутую Учредительным собранием, принял постановление «О федеральных учреждениях Российской республики» и закон о социализации земли<sup>56</sup>.

Трудящиеся с воодушевлением встретили решение об объединении Советов рабочих и солдатских депутатов и Советов крестьянских депутатов. Так, солдаты 55-й дивизии писали в своем наказе: «Мы приветствуем III Всероссийский съезд рабочих и солдатских депутатов и Чрезвычайный съезд Советов крестьянских депутатов, созданный в противовес Учредительному собранию. Эти съезды и есть наше рабоче-крестьянское Учредительное собрание»<sup>57</sup>.

В. И. Ленин придавал историческое значение объединению Советов рабочих и солдатских депутатов и Советов

<sup>54</sup> Декреты Советской власти, т. 1, с. 276—278, 284.

<sup>55</sup> Из истории борьбы за установление Советской власти. Сб. исторических документов. Ноябрь 1917 — февраль 1918 гг. М., 1943 (док. 22)

<sup>56</sup> Съезды Советов в документах 1917—1936. М., т. 1, 1959, с. 23.

<sup>57</sup> Лещенский А. И. Советы — власть трудящихся, с. 103.

крестьянских депутатов. Он отмечал: «Можно сказать с неоспоримым основанием, что третий съезд Советов открыл новую эпоху всемирной истории, и ныне, в условиях мировой революции, все значение этого съезда начинает сознаваться все более и более. Этот съезд, закрепивший организацию новой государственной власти, созданной Октябрьской революцией, наметил вехи грядущего социалистического строительства для всего мира, для трудящихся всех стран»<sup>58</sup>.

На завершающемся этапе борьбы за единовластие рабочего класса существенное значение имело постановление ВЦИК «Об исключении из состава ВЦИК Советов и местных Советов представителей контрреволюционных партий — социалистов-революционеров (правых и центра) и РСДРП (меньшевиков)» от 14(1) июня 1918 г.<sup>59</sup>. На основании этого постановления из состава Советов были исключены представители эсеров (правых и центра) и меньшевистской партии, виновные в контрреволюционной борьбе против Советской власти, в вооруженных выступлениях против рабочих и крестьян в союзе с явными контрреволюционерами: на Дону — с Калединым и Корниловым, на Урале — с Дутовым, в Сибири — с Семеновым, Хорватом и Колчаком, чехословаками и черносотенцами. Исключение их из состава Советов было выполнением воли рабочих и крестьян. Я. М. Свердлов на V Всероссийском съезде говорил в связи с этим: «...Мы считались с теми фактами, что на местах, в десятках Советов, еще до нашего решения, эти контрреволюционные партии были изгнаны. Я мог бы указать десятки Советов, где меньшевики и правые эсеры были изгнаны до нашего постановления»<sup>60</sup>.

Так завершился процесс формирования единовластия рабочего класса, ставшего основой политической системы советского общества. Эта власть возникла как власть диктатуры пролетариата, которая в период совершенствования социализма, когда в стране полностью и окончательно победил социализм, когда все слои трудящихся перешли на идейно-политические позиции рабочего класса и когда, наконец, сложилась в стране новая историческая общность — советский народ, развилась в общенародную государственную власть — основу политической системы социализма. Но к этому

<sup>58</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 286.

<sup>59</sup> СУ 1918 г., № 44, ст. 536.

<sup>60</sup> Свердлов Я. М. Избр. произв., т. 2, с. 240.

состоянию пришло общество через острую классовую борьбу за установление единовластия рабочего класса, через закрепление в Конституции РСФСР 1918 г. политической системы общества переходного периода как политического института, выражающего полновластие рабочего класса и руководимого им трудящегося большинства общества при поголовном отстранении свергнутых эксплуататоров от участия в государственных делах. «III Всероссийский съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, — говорилось в ст. 7 Конституции РСФСР 1918 г. — полагает, что теперь, в момент решительной борьбы пролетариата с его эксплуататорами, эксплуататорам не может быть места ни в одном из органов власти. Власть должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству — Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов».

Такова была государственная власть диктатуры пролетариата, ставшая основой политической системы переходного периода, предопределившая сущность всей политической системы и ее социальное содержание<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Отметим также, что большая работа была проведена по совершенствованию форм организации трудящихся, имевшая большое значение для политической системы общества периода диктатуры пролетариата. Так, 11 июня 1918 г. ВЦИК принял декрет о создании комитетов бедноты (СУ, 1918, № 43, ст. 524). На них была возложена задача принятия мер к укреплению связи с городским пролетариатом, освобождения среднего крестьянства из под влияния кулаков-мирсодов и оказания помощи бедноте. Однако в самой жизни они выходили за эти рамки и стали вершителями всей политической, административной и хозяйственно-экономической жизни села и волости. В деревне, таким образом, сохранилось двоевластие, приводившее к бесплодной расправе сил и путанице в отношениях. Между тем укрепление власти рабочих и крестьян в республике было невозможно без единообразной организации власти на всей территории страны, от высших органов до низу. В связи с этим VI Всероссийский съезд Советов 9 ноября 1918 г. решил укрепить Советы в селах и волостях путем их перевыборов при самом активном участии комбедов, а сами комбеды были упразднены как выполнившие свои исторические задачи (См.: История Советской Конституции. — Сб. док. М., 1957, с. 90—91). Так, единственными органами государственной власти диктатуры пролетариата повсеместно стали Советы рабочих и солдатских депутатов. Кроме комбедов было проведено много иной работы для утверждения Конституции РСФСР 1918 г и придания единообразия организации государственной власти в стране. Все это способствовало установлению единовластия рабочего класса как основы политической системы советского общества.

## ТЕРМИН «ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ» В СИСТЕМЕ СХОДНЫХ ПОНЯТИЙ

В. А. РЫБАКОВ

Вопросы преемственности в праве привлекают все более пристальное внимание правоведов. Однако сложилась такая ситуация, при которой из поля зрения выпало само понятие преемственности права, хотя круг явлений, которое оно охватывает, с нашей точки зрения, до сих пор еще не определен. Исследуя вопросы преемственности права, многие авторы не разграничивают ее от таких понятий, как «рецепция», «опыт», «повторяемость», «заимствование», «сохранение» и т. д., хотя за каждым из них стоит строго определенное значение. При исследовании же научных проблем важное значение имеет точность и определенность используемых при этом терминов и категорий. Они, отражая сущность изучаемой проблемы, нуждаются в особом внимании исследователя, как бы «задают ход» его мыслительной деятельности, диктуют логику изучения проблемы, направления поиска путей ее решения.

Было бы, разумеется, иллюзией думать, что все проблемы можно решить только путем внесения ясности в терминологию, поскольку различные взгляды порождаются прежде всего сложностью самого объекта познания. И все же точное определение содержания терминов является важным условием, которое позволяет избежать элементарных формально-логических ошибок, противоречий и освободиться от терминологического балласта для того, чтобы на первый план выдвинулась реальная проблема. В данной статье нет возможности рассмотреть все случаи отождествления термина преемственности с другими понятиями. Остановимся лишь на наиболее существенных.

Как соотносятся понятия «преемственность» и «рецепция» права? В юридической литературе этот вопрос решается не-

однозначно. Н. Неновски понимает рецепцию как специфическое проявление преемственности. Ее особенность он видит в том, что рецепция является частью преемственности права, которая имеет место между всеми существующими правовыми системами, и в «вертикальной», и в «горизонтальной» плоскостях. Рецепция же, с его точки зрения, возможна только между однотипными системами права. Отсюда, рецепция буржуазного законодательства принципиально недопустима в социалистическом обществе потому, что предполагает восприятие не отдельных норм права, а целых отраслей права<sup>1</sup>.

А. И. Косарев полагает, что рецепция — более широкое явление, складывающееся из преемственности и особого рода повторяемости. Рецепция происходит в результате следствия базисных отношений, и ее предпосылками являются высокий уровень совершенства рецепируемого права и неудовлетворительное состояние своего национального права<sup>2</sup>. Иное мнение у В. К. Бабаева. Он приходит к заключению, что преемственность права состоит из рецепции и насильственного распространения права, т. е. экспорта «правового материала»<sup>3</sup>.

Более правильный подход у Г. В. Швекова, который для разграничения рассматриваемых понятий предлагает исходить из того, что преемственность всегда исторична: она связана с восприятием только правовых элементов прошлого, тогда как рецепция может проявляться и при использовании однотипных, синхронно действующих правовых норм и институтов<sup>4</sup>. Это положение заслуживает внимания, но вывод автора о том, что рецепироваться могут целые системы права, сомнителен. Признать его — значит согласиться с возможностью вымирания национального права в ходе подобного заимствования. Конкретно-историческая правовая система имеет свои экономические, политические и соответственно правовые качественные определенности, свою структуру, которую невозможно искоренить широким заимствованием, если даже исходить из того, что рецепция осуществляется добровольно. Сошлемся на пример Японии. Эта страна в XIX—XX вв. выступала в роли одного из крупнейших реце-

<sup>1</sup> См. Неновски Н. Преемственность в праве. М., 1977, с. 39.

<sup>2</sup> См. Косарев А. И. Этапы рецепции римского права. — Сов. государство и право, 1983, № 7 с. 128.

<sup>3</sup> См. Бабаев В. К. Советское право как логическая система. М., 1978, с. 79.

<sup>4</sup> См. Швеков Г. В. Преемственность в праве. М., 1983, с. 11.

пиентов зарубежных новаций. Нововведения импортировались в таком объеме, что оказывали существенное влияние на развитие японской правовой системы. Но в каждом случае они успешно осваивались и включались в складывающуюся веками правовую национальную традицию и, таким образом, японизировались.

Можно сказать, что в каждой правовой системе имеется две тенденции: сохранение своих границ, своей обособленности и тенденция преодоления этих границ, унификация права за счет использования опыта и заимствования различного правового материала других стран. Очевидно, следует признать, что развитие любого национального права есть результат не просто воздействия внешних или только внутренних факторов, а сложного синтеза тех и других. В едином всемирно-историческом процессе саморазвития всей правовой культуры отдельные системы права существуют как взаимозависимые и взаимообусловленные.

Указанные авторы, сделавшие попытку выявить специфику преемственности права, не учитывают самостоятельного характера сравниваемых явлений и то, что преемственность права связана с использованием последующим этапом развития старых элементов своего национального права, а рецепция — с использованием частей чужеземного права. Поэтому о преемственности говорят как о сохранении старого права в новом, а о рецепции — как о заграничном заимствовании. В таком значении они понимаются и некоторыми зарубежными авторами. Так, исследуя вопросы развития системы права своей страны, японский ученый Цунэо Инако отмечает, что в последние сто лет оно развивалось не на основе преемственности старого японского права, а путем заимствования многих понятий, систем и теорий западноевропейского права<sup>5</sup>.

На такой же позиции стояли П. И. Стучка и А. Г. Гойхбарг. Первый Гражданский кодекс нашей страны они оценивали как «рецепцию (заимствование) буржуазного права Запада в его чистом виде». По подсчетам Ф. И. Вольсона, из 435 статей ГК РСФСР 1922 г. около 400 почти буквально восприняли тексты буржуазных гражданских кодексов. Несмотря на такое широкое заимствование, оно не было опасным, поскольку в целом носило второстепенный характер.

---

<sup>5</sup> См. Цунэо Инако Современное право Японии М., 1981, с. 138.

Поэтому не бесспорно мнение Н. Неновски о том, что социалистическое право не рецепирует норм буржуазного права и что преемственность, рецепция возможны в горизонтальном направлении, т. е. между однотипными системами права. Рецепция возможна, а вот преемственность нет. Почему? Потому что у них различные основания. Рецепция — это использование международного исторического материала по своему желанию, чаще всего на основе повторения экономических условий, преемственность же — результат действия закона отрицания, отрицания только своего предшествующего развития и, таким образом, существует только в вертикальном направлении. Это одно отличие.

Другое отличие проявляется в характере процесса. Преемственность права как результат объективного диалектического закона присутствует в любом общественном развитии независимо от воли людей. Рецепция же — процесс субъективного порядка. Она осуществляется сознательно и добровольно. Из многочисленных проектов конституций, основанных на правовых идеях Англии и Франции, правительство Японии взяло за образец прусскую конституцию 1850 г. и руководствовалось германской консервативной доктриной государственного права. Составленный в 1890 г. проект гражданского кодекса по образцу французского был отклонен, в результате выступления определенных кругов против него, и разработан новый проект, соединяющий в себе гражданские кодексы Франции и Германии<sup>6</sup>. Из данного примера видно, что при рецепции происходит добровольный выбор не только институтов, нормативных актов, правовых идей зарубежных стран, но и страны-донора.

Следующее понятие — «опыт». Если соотношение понятий преемственности и рецепции в юридической литературе хотя и незначительно, но все-таки нашло отражение, то применительно к понятию «опыт» подобных публикаций нет. Рассматривая вопросы преемственности в праве, авторы автоматически ставят знак равенства между нею и другими сходными понятиями. Преемственность, пишет, например, Г. И. Петров, это использование опыта прошлого для настоящего и будущего<sup>7</sup>. На такой или почти такой же позиции стоят и другие ученые.

<sup>6</sup> См. Там же, с 43

<sup>7</sup> См. Петров Г. И. Время в советском социалистическом регулировании. — Изв. вузов Правоведение, 1983, № 6, с. 51.

Отождествление этих двух понятий происходит, видимо, потому, что использованный опыт охватывается понятием «заимствование», которое в любой форме понимается как преемственность. К сожалению, различие между ними в правовой литературе почти никто не проводит, хотя уже в словарях русского языка В. Даль и Д. Ушаков рассматривают преемственность и заимствование в различных значениях.

Изучение работ классиков марксизма-ленинизма убеждает нас в правильности отстаиваемого подхода. Положение В. И. Ленина, относящееся к проекту ГК РСФСР 1922 г.: «Всё, что есть в литературе и опыте западноевропейских стран в защиту трудящихся, взять непременно» и служащее многим авторам аргументом, доказывающим возможность преемственности между социалистическим правом и буржуазным, говорит, на наш взгляд, не о преемственности, а об общественно-историческом опыте.

Соотношение понятий «преемственность» и «опыт» является малоисследованной проблемой даже в философской науке. Но и эти малочисленные исследования позволяют сделать вывод о несовпадении этих понятий. Обобщая те определения опыта, которые даются в философской литературе (совокупность закрепленных в памяти ощущений и восприятий; непосредственное созерцание объекта познания; совокупность умений, навыков, привычек; поисковая экспериментальная деятельность; способы и средства практической или познавательной деятельности; функциональный и вариант самоуправляемой системы и т. д.), можно сказать, что социально-исторический опыт (а именно его и имеют в виду авторы, говоря о преемственности) — это умение вести общественно-политическую и тому подобную деятельность, приобретать навыки решения тех или иных социальных задач. Отсюда можно провести первую разграничительную линию. Опыт — это синтез эмпирических знаний о человеческом обществе или его частях, преемственность — способ разрешения противоречия, более конкретно — сторона диалектического закона отрицания отрицания. Опыт — это связь системы знаний с познаваемым объектом, т. е. правом, преемственность — связь этапов развития права. Говоря о преемственности, мы имеем в виду прежде всего процесс перехода одних элементов одного этапа развития в другой, процесс использования старых элементов. Под опытом же понимается

результат и вместе с тем исходный момент этого процесса<sup>8</sup>.

Авторы, отождествляющие эти понятия, не учитывают того, что если бы преемственность и опыт непосредственно совпадали, то и исчезновение одного означало бы немедленное исчезновение другого. Но правовое строительство в нашем государстве осуществлялось при отсутствии подобного опыта. Преемственность существовала и при возникновении права из первобытно-общинного строя, хотя в тот момент вообще не было и быть не могло опыта формирования права. При развитии права с использованием опыта правовая культура обогащается за счет познания закономерностей права и не только своей страны, но и множества других. Обмен или использование опыта при этом может идти в одном или нескольких направлениях. Если первые конституции европейских стран народной демократии, принятые в 1946—1949 гг., учитывали достижения советского законодательства, представляющего к тому времени единственный источник практического опыта социалистического государственного строительства, то нынешняя Конституция СССР оказалась воплощением в систематизированном виде опыта всего мирового социализма.

Более того, на современном этапе появляются определенные центры, которые специально занимаются изучением опыта правового строительства. В июне 1958 г. в Брюсселе было образовано Международное общество трудового права и социального обеспечения. Согласно Уставу общества его целью является изучение трудового права и социального обеспечения как в национальном, так и международном праве с тем, чтобы способствовать обмену идеями и информацией, а также наилучшему сотрудничеству юристов и других экспертов в области трудового права и социального обеспечения. Ныне его членами являются ученые 47 стран — социалистических, капиталистических и развивающихся.

Использование опыта в области государственного и правового строительства означает совершенствование законодательства данной страны с учетом правовых форм, испытанных в другой стране. Например, в нашей юридической литературе уже не раз ставился вопрос о введении в советском праве института ответственности за причинение морального ущерба. Одно время у нас этот институт считали свойствен-

<sup>8</sup> См. Панов В. Г. Чувствительность, рациональность, опыт. М., 1976, с. 223.

ным только буржуазному праву. Однако он успешно применяется в некоторых социалистических странах, содействуя укреплению правопорядка, социалистической морали и защите прав личности. Если советский законодатель всё же придет к выводу о необходимости введения у нас этого института, то, конечно, при разработке соответствующих норм будет изучен опыт других социалистических стран.

Опыт позволяет успешно решать проблемы преемственности права. Его внимательное изучение дает ответ на вопрос, какие правовые установления подлежат сохранению, а какие — отмене. Он позволяет найти оптимальный вариант отрицания, ускорить процесс развития и избежать сотни лишних «разногласий» и принципиальных ошибок<sup>9</sup>.

Не проводится разграничения в юридической литературе между преемственностью и повторяемостью. Утвердилось мнение, что преемственность в период возникновения социалистического права выступает как повторение, происходящее в условиях нового качественного состояния. Суть вопроса в том, чтобы не ограничиваться повторением, а сделать новый шаг вперед. Но и в этом случае, как и в двух предыдущих, перед нами два разнохарактерных понятия, имеющих точки соприкосновения. Более пристальный взгляд позволяет обнаружить их индивидуальность и провести межвые линии. Для этого попытаемся вникнуть в смысл повторяемости.

Повторение — явление стихийное, неосознанное законодателем. Это его отличительная черта. Она особенно четко вырисовывается в сравнении с рецепцией. Повторяемость предметов или процессов возникает каждый раз, как только явление, процесс достигают одинаковой ступени развития и ставятся в одинаковые условия. Через повторение явлений, пишет Б. М. Кедров, обнаруживается действие общего закона, поскольку повторяемость явлений в одинаковых условиях служит чертой всякого развития<sup>10</sup>. Поэтому прав С. Усманов и другие авторы, считающие, что включение в обычное право некоторых республик Средней Азии всех видов сервитутов, известных римскому праву, а также института ипотеки, не является рецепцией права, что в подобных случаях не имеет место заимствование форм одной правовой системы у другой.

<sup>9</sup> См. Ленин В. И. О профессиональных союзах. — Полн. собр. соч., т. 42, с. 207.

<sup>10</sup> См. Кедров Б. М. О повторяемости в процессе развития. М., 1961, с. 6--7.

Несомненно, одни и те же экономические отношения вызвали к жизни сходные правовые формы<sup>11</sup>.

В правовых системах одной формации не может не быть повторений. Единая сущность политической власти и политического курса, тождество отношений собственности на средства производства требуют одинакового подхода к регулированию важнейших правовых институтов, что, в свою очередь, вызывает неизбежность одинаковых решений в правовом регулировании. Например, принцип социалистической законности, возникший впервые в Советском государстве, принципы деления социалистического права на отрасли, общая теоретическая основа уголовного права (прежде всего общая часть) и многое другое в целом одинаковы во всех социалистических государствах.

В работах, посвященных анализу закона отрицания отрицания, преемственность и повторяемость рассматриваются как понятия с разными смысловыми нагрузками. Б. И. Сюсюкалов считает, что повторение на какой-то ступени развития некоторых свойств исходной ступени не следует смешивать с сохранением в новом при отрицании положительных черт старого с преемственностью. Они не только отличны, поскольку преемственность имеет место между двумя, рядом стоящими, ступенями развития, а повторение представляет возврат к некоторым свойствам исходной ступени через одну или несколько ступеней, но даже взаимоисключающие. Чем полнее преемственность, тем меньше по своему объему повторение, и в предельном случае полная преемственность начисто исключает возможность повторения, ибо тогда нет и отрицания и развития вообще<sup>12</sup>. По этой причине вызывает возражение мнение тех авторов, которые безоговорочно конструируют преемственность со времени возникновения права, и тем самым не разделяют эти понятия.

Уместно обратить внимание на то, что словарь русского языка понимает слово «преемственный» как идущий в порядке последовательности от одного к другому, а преемство — как последовательную смену, переход от одного к другому, предполагает преемника. Поэтому следует поставить под сомнение возможность преемственности в параллельно развивающихся правовых системах, находящихся в одних временных рамках. Если задать вопрос, является ли Венгерское

<sup>11</sup> См.: Научные основы советского правотворчества. М., 1981, с. 83.

<sup>12</sup> См.: Сюсюкалов Б. И. Закон отрицания отрицания. М., 1963, с. 50.

или Польское и т. д. социалистическое право преемником права царской России (иными словами, есть ли между ними преемственность), то большинство, видимо, ответят отрицательно. И еще больше шансов на подобный ответ, если представить, что социалистические государства возникают одновременно. Таким образом, имеющиеся элементы сходства, а они будут обязательно, не есть еще преемственность. Каждое государство и право являются преемниками только своего национального права. Повторяемость не предполагает этого. Она возникает каждый раз, как только появляются общие, одинаковые условия для правовой регламентации. Думается, это существенный момент. Он позволяет правильно определить преемственность и не согласиться с теми авторами, которые видят преемственность внутри социалистических или капиталистических стран. В противном случае можно прийти к утверждению, что современные капиталистические государства имеют преемственность с социалистическими. Ведь именно после социалистической революции в России, а не до нее, в Германии, Польше, Чехословакии, Австрии в 1918 г., во Франции, Испании, Швеции, Италии в 1920 г. появились законы о 48-часовой рабочей неделе, а в Голландии в 1919 г. — закон о запрещении приема на работу детей, не достигших 14-летнего возраста.

Сделанный анализ понятия преемственности права и попытка разграничить его от сходных терминов не является окончательным и послужит, думается, дальнейшему обсуждению на страницах печати.

---

## ПОНЯТИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ СОВЕТСКОГО ГРАЖДАНИНА

В. И. КОСТЕНКО

При социализме постоянно возрастает роль личности. Она его центр, его фокус, в котором концентрируются его цели, связи, отношения и взаимодействия. Это характерно для этапа развитого социализма, когда «особенно остро ощущается сдвиг, свойственный социалистическому строю: от человека, нужного системе, — к системе, нужной человеку, от индивида как средства утверждения определенного типа классового господства — к индивиду как цели функционирования общественной организации»<sup>1</sup>.

Данный процесс, его динамичность и результативность во многом обусловлены тем, насколько возрастают самостоятельность и ответственность личности во всех сферах общественной жизнедеятельности. Социализм впервые в истории человечества создает необходимые предпосылки для развития и углубления такой тенденции, которая, воплощаясь в действительность, способствует ограничению роли внешних по отношению к личности регуляторов ее поведения и возрастанию внутренних. Самым значительным из них является культура. Она формирует самостоятельность и ответственность человека и придает им определенную социальную направленность<sup>2</sup>.

Во многом аналогичную функцию выполняет политическая культура по отношению к гражданину, выступающему при социализме важным субъектом политических отношений. Именно поэтому уже в первые годы Советской власти

<sup>1</sup> Мальцев Г. В. Социальная справедливость и права человека в социалистическом обществе. — Сов. государство и право, 1974, № 11, с. 16.

<sup>2</sup> См.: Роль культуры в формировании личности/Под ред. Е. М. Бабосова. Минск, 1980, с. 20; Социализм и личность/Под ред. Л. М. Архангельского. М., 1979, с. 13.

В. И. Ленин выдвинул задачу воспитания политической культуры у всех трудящихся<sup>3</sup>. Однако хотя данная задача была выдвинута и проводилась постоянная работа по ее осуществлению, но лишь зрелый социализм создает необходимые предпосылки для ее решения. Поэтому партийные органы, государственные и общественные организации обязаны содействовать и помогать выработке высокой политической культуры у каждого гражданина.

Такая постановка вопроса глубоко закономерна. Дальнейшее развитие социалистического общества, раскрытие и реализация его созидательных сил непосредственно зависят от того, насколько сознательна, самостоятельна и ответственна политическая деятельность его членов, насколько реально она влияет на функционирование социально-политических институтов<sup>4</sup>. Но сознательность, самостоятельность и ответственность политической деятельности гражданина и тем более ее действенность определяются уровнем его политической культуры<sup>5</sup>. Вот почему на современном этапе развития социализма формирование политической культуры у каждого гражданина становится одной из актуальнейших задач. Для ее осуществления необходимо иметь ясное представление о практических путях и способах решения данной задачи.

Практическое осуществление этой задачи во многом зависит от правильного понимания того, что собой представляет политическая культура гражданина в условиях совершенствования социализма. Существующие точки зрения по этому вопросу можно объединить в три группы. Одни авторы политическую культуру гражданина характеризуют как уровень его знаний и представлений о политической власти, о политике<sup>6</sup>. Другие

<sup>3</sup> См. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 41, с. 404.

<sup>4</sup> См. Материалы XXVI съезда КПСС М., 1981, с. 63, 74, 136.

<sup>5</sup> Эту взаимосвязь подчеркивают многие авторы (См. Социализм и личность, с. 61; Кейзеров И. М. Политическая культура социалистического общества М., 1982, с. 55, Тихомиров Ю. А. Политическая культура в обществе зрелого социализма. — Полит. самообразование, 1978, № 7, с. 30—31 и др.).

<sup>6</sup> См. Бурлацкий Ф. М., Галкин Л. А. Социология. Политика. Международные отношения. М., 1974, с. 40; Ключев А. В. Политическая активность личности при социализме. Сущность и факторы ее повышения. Л., 1980, с. 127; Кабышев В. Г. Народовластие развитого социализма. Саратов, 1979, с. 139 и др.

наряду с этим к политической культуре гражданина относят также различные компоненты практической деятельности (реальное участие, политическую активность, соблюдение прав и обязанностей и т. д.)<sup>7</sup>, либо ее в целом. Третьи считают, что политическая деятельность как важнейший компонент политической культуры должна быть умелой, устойчивой, стереотипной<sup>8</sup>. Только в таком случае она будет соответствовать функционированию общественно-политических институтов.

Отражая важнейшие аспекты политической культуры гражданина, указанные интерпретации все же не раскрывают ее своеобразия в целом. Между тем именно оно позволяет политической культуре быть важнейшим средством и необходимым фактором повышения самостоятельности политической деятельности граждан в управлении делами государства и общества.

Участвовать в управлении делами государства и общества — значит решать задачи, которые непрерывно возникают в ходе общественного развития. Для решения практических задач любых, а тем более управленческих, необходимы соответствующие способности. Первым условием формирования таких способностей является освоение опыта, аккумулированного в общественно-политических институтах. Этому освоению, с одной стороны, сопутствует определенный уровень знаний, представлений о политике, политической власти, а с другой — соответствующий уровень политической активности. Вот почему характеристика политической культуры в единстве политических знаний, представлений и политической активности более предпочтительна, чем ее интерпретация в аспекте политических знаний, представлений.

Далее следует учитывать, что общественно-политические формы в каждый настоящий момент представляют собой опредмеченный прошлый опыт. Однако возрастание динамичности общественных отношений ведет ко все большей «теку-

---

<sup>7</sup> См.: Советское государство в условиях развитого социалистического общества/Огв. ред. Ю. А. Тихомиров, М., 1975, с. 55, Шафир М. А. Механизм и основная сфера деятельности Советской Конституции. — Сов. государство и право, 1979, № 10, с. 17—18, Блинов Н. В., Ожегов Ю., Шереги Ф. Политическая культура и молодежь. М., 1982, с. 12—13 и др.

<sup>8</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Политическая культура в обществе зрелого социализма — Полит. самообразование, 1978, № 7, с. 31—32, Иовчук М. Т., Коган Л. Н. Советская социалистическая культура. Исторический опыт и современные проблемы. М., 1979, с. 40 и др.

чести» всех сфер общественной жизнедеятельности, что постоянно взламывает тяготеющие к устойчивости структуры политической деятельности<sup>9</sup>. Это детерминирует возрастание сектора нестеротипной деятельности в общем объеме общественно-политической деятельности, поскольку впервые возникает все больше задач, отличающихся принципиальной новизной<sup>10</sup>.

Поэтому простого усвоения результатов культурно-политического опыта недостаточно, так как «в предшествующем опыте соответствующих решений, а следовательно, и соответствующих способностей просто не содержится»<sup>11</sup>. Самостоятельно участвовать в управлении обществом и государством — значит творчески подходить к использованию прошлого опыта, заключенного в политико-правовых формах (а также и самим формам). Творческий подход к решению актуальных проблем возможен лишь при систематическом развитии все новых навыков, умений, способностей. В этой связи трудно согласиться с позицией третьей группы авторов, понимающих политическую культуру гражданина как знания, умения, навыки, способности поддержать и использовать существующие политико-правовые формы.

Социализм — это не только и не столько доступность к продуктам творческой деятельности, а прежде всего — обеспечение доступности самого творчества в любой области жизнедеятельности<sup>12</sup>, в том числе и политической. Игнорирование этого положения может привести к выводам, противоречащим политической теории и практике социализма: во-первых, к рассмотрению деятельности граждан по управлению государством как вспомогательной (поддерживающей) политической системе в данном состоянии), во-вторых, к признанию творческих функций лишь за должностными и выборными лицами.

Как видим, аспект творчества для политических отношений в развитии социализма имеет огромное значение. По-

<sup>9</sup> См. Афанасьев В. Г. Системность и общество. М., 1980, с. 347.

<sup>10</sup> См.: Творческое развитие революционной теории. — Правда, 1982, 22 февр. Проблемы формирования политической культуры. — Полит. самообразование, 1981, № 1, с. 72—76

<sup>11</sup> Злобин И. С. Культура и общественный прогресс. М., 1980, с. 231.

<sup>12</sup> См.: Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС 14—15 июня 1983 г. М., 1983, с. 17—20; Политическая культура. — Правда, 1984, 15 янв.

сколько общепризнано, что приобщение к политической культуре способствует все большей активности и действенности, участию граждан в управлении государством, постольку очевидна недостаточность интерпретаций политической культуры гражданина без указания на ее творческий аспект. Такой аспект с необходимостью должен быть присущ ей в силу того, что социалистическое общенародное государство выражает волю и интересы всех трудящихся, осуществляющих всю полноту принадлежащей им власти (ст.ст. 1, 2 Конституции СССР). Поэтому аспект творчества должен не только указываться, но и быть ведущим при рассмотрении политической культуры гражданина. Применительно к политической культуре гражданина в качестве элемента, характеризующего его творчество и в силу этого выступающего ведущим по отношению к другим элементам, выступает его самодеятельность. Этим подчеркиваются, как минимум, два важных обстоятельства. Во-первых, в любой сфере жизнедеятельности самодеятельный субъект может в максимальной мере реализовать свою заинтересованность и активность. Во-вторых, в ходе реализации этой непосредственной соответствующей деятельности активности он имеет и больше возможностей преобразовывать и себя, и окружающую его среду. К. Маркс подчеркивал, что субъект проявляется «не во всякой деятельности, а в самодеятельности»<sup>13</sup>, а общественные отношения «являются условиями самодеятельности этих индивидов, и создаются они этой их самодеятельностью»<sup>14</sup>. Именно самодеятельность масс, отмечал В. И. Ленин, одно из необходимых условий действия общесоциологического закона. Ведь «увеличение глубины захвата исторического действия связано с увеличением численности исторически действенной массы»<sup>15</sup>. Фактором, развивающим действенность массы, В. И. Ленин считал культуру, а культурную революцию он, прежде всего, связывал с политическим воспитанием и развитием трудящихся. Поэтому поднять низшие низы к историческому творчеству, превратить миллионы трудящихся в самостоятельных творцов социализма —

---

<sup>13</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Из ранних произведений. М., 1966, с. 367.

<sup>14</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд., т. 3, с. 72.

<sup>15</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 189.

предназначение культуры вообще и политической культуры в особенности<sup>16</sup>.

При этом закономерно возникает вопрос о том, в какой мере возможно говорить о самодеятельности в политико-правовой сфере, насколько правомерно считать ее основополагающим элементом политической культуры гражданина? Ведь для государственно-правовой сферы, которая опосредует, упорядочивает и регулирует наиболее важные стороны жизнедеятельности социалистического общества, характерна наибольшая степень институализации и формализации. Представляется, что именно поэтому она в большей мере, чем все иные области жизнедеятельности, требует самодеятельности от индивида: познания закономерностей ее развития, активного и сознательного участия в функционировании ее институтов. Именно она в максимальной мере нуждается в развитии активности индивида до общезначимой политической деятельности, творческого использования государственно-правовых форм осуществления политики, политической власти. В этом плане совершенно справедливо подчеркивается, что «чем выше политическая культура личности, тем больше отдача от ее деятельности в политической сфере»<sup>17</sup>.

Под таким углом зрения политическая культура гражданина рассматривается как его духовно-практическая, общественно-политическая самодеятельность, способствующая функционированию и развитию демократической и политической систем социализма. Это как бы видимая характеристика политической культуры гражданина. Здесь политическая самодеятельность, выступая результирующим элементом политической культуры гражданина, характеризует целостное единство образующих ее элементов и одновременно выступает их условием и предпосылкой. Отсюда, беря за основополагающий элемент политической культуры гражданина его самодеятельность, указывая элементы, ведущие к ней, получаем целостную, содержательную характеристику его политической культуры. Под таким углом зрения политическая культура гражданина определяется как диалектическое единство знания им закономерностей и принципов функционирования политики, прав, обязанностей и свобод (интеллектуальный аспект), ответственности понима-

<sup>16</sup> См. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 4, с. 312; т. 35, с. 56—57, т. 37, с. 451—452, т. 44, с. 157

<sup>17</sup> Социалистический образ жизни: содержание, структура, динамика/ Под ред. К. П. Буслова Минск, 1981, с. 57.

ния значения и ценности демократии как единственной формы осуществления политики, политической власти, гарантии политических свобод и политического самовыражения личности (ценностно-ориентационный аспект), непосредственных, общезначимых: опыта, навыков, умений (практический аспект); а также основывающейся на них и развивающейся вместе с ними творческой самодеятельности по качественному использованию государственно-правовых институтов, своих прав, обязанностей и свобод (творческий аспект).

В настоящее время возрастает значение творческого аспекта политической культуры граждан, поскольку в современных условиях все «полнее раскрываются созидательные силы нового строя»<sup>18</sup>. «Главную задачу своей культурной политики партия видит в том, чтобы открыть самый широкий простор для выявления способностей людей, сделать их жизнь духовно богатой, многогранной»<sup>19</sup>. Это, в свою очередь, требует ясного понимания того, что из себя представляет политическая культура советского гражданина на современном этапе развития социализма.

---

<sup>18</sup> Конституция СССР 1977 г. М., 1980, с. 2.

<sup>19</sup> Правда, 1986, 26 февр.

## ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ В ОБЩЕСТВЕ ЗРЕЛОГО СОЦИАЛИЗМА

В. Д. АРДАШКИН

«Нормальный ход нашего общественного развития немислим без строжайшего соблюдения законов, охраняющих интересы общества и права граждан»<sup>1</sup>. Наличие антиобщественных явлений, подрывающих суть нашего строя, распространенность нарушений, противоречащих социалистическому образу жизни, требуют непримиримости закона, его неотвратимой силы. Правовое принуждение в условиях развитого социализма остается как необходимое государственно-властное средство искоренения преступности и других правонарушений.

Основы правоохранительной политики . Правоохранительная политика—это часть юридической политики, та ее сторона, которая непосредственно обращена к сфере борьбы с правонарушениями, отклонениями от правопорядка. Отправляясь от общего понятия юридической политики<sup>2</sup>, правоохранительную политику можно определить так: Это принципы и основные направления, которые Советское государство реализует в борьбе с нарушениями законности и правопорядка посредством издания и применения специальных норм, а также воспитания в правосознании народа нетерпимости к любым формам антисоциального поведения. Правоохранительная политика — это системное образование более высокого уровня по сравнению с составляющими ее интегративными элементами — уголовной и иной отраслевой правообеспечительной политикой. Соответственно понятие правоохранительной политики имеет более общий, абстрактный характер, чем понятия уголовной, административно-карательной и другой принудительно-правовой политики.

<sup>1</sup> Коммунист, 1983, № 9, с. 10.

<sup>2</sup> Кудрявцев В. Н. Основания уголовно-правового запрета (криминализация и дескриминализация). М., 1982, с. 12.

Руководящая роль в научном формировании и планомерном проведении в жизнь линии правоохранительной политики (выработка ее методологии и программы, постоянный контроль и направление) принадлежит Коммунистической партии Советского Союза. В своей практической работе КПСС показывает образец отношения к праву, к закону. Все партийные организации действуют в рамках Конституции СССР (ст. 6 Основного Закона). Для всех членов партии одинаково обязательна партийная и государственная дисциплина, за нарушение которой на виновных могут быть наложены партийные взыскания; член партии, совершивший преступление, подвергается высшей мере партийного наказания — исключению из партии (см.: п.п 1, 9, 12 Устава КПСС).

Главная задача правоохранительной политики — решение проблемы преступности, иных правонарушений. Что означает утрата социальной значимости указанной проблемы? По нашему мнению, это — искоренение в основном грубых, тяжких (в первую очередь умышленных) антиобщественных поступков, существенное сокращение распространенности, массовости нарушений правил общежития. Принципиальное положение о возможности и необходимости преодоления антисоциальных проявлений отдельных лиц при социализме было сформулировано В. И. Лениным: «... мы знаем, что коренная социальная причина эксцессов, состоящих в нарушении правил общежития, есть эксплуатация масс, нужда и нищета их. С устранением этой главной причины эксцессы неизбежно начнут «отмирать». Мы не знаем, как быстро и в какой постепенности, но мы знаем, что они будут отмирать. С их отмиранием отомрет и государство»<sup>3</sup>. Решение проблемы преступности и других правонарушений выступает, следовательно, как одно из условий перерастания советской государственности в общественное самоуправление высшей фазы коммунизма.

Необоснованно поэтому утверждение авторов, считающих «ошибочной точку зрения, что преступность будет окончательно изжита уже при социализме»<sup>4</sup>. А когда же? Именно социализм в итоге совершенствования на своей собственной коллективистской основе достигнет такой ступени урегулированности и порядка, при которой станет возможной социальная организованность высшего коммунистического

<sup>3</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 91.

<sup>4</sup> Ковалев М. И., Воронин Ю. А. Криминология и уголовная политика Учебное пособие. Свердловск, 1980, с. 10

уровня. Другое дело — предсказывать, на какой именно стадии зрелости социализма удастся покончить с преступностью (в настоящее время это было бы схоластическим, бесплодным теоретизированием). Современный этап развития социализма будет, естественно, знать свои периоды, свои ступени роста. Как долго продлятся они, какие конкретно формы примут, покажут лишь опыт, живая практика. Но один из крупнейших, можно сказать, качественных ориентиров на этом пути ясно обозначил XXVII съезд КПСС, выдвинув положение о том, «что ускорение развития общества немыслимо и невозможно без дальнейшего развития социалистической демократии, всех ее сторон и проявлений»<sup>5</sup>.

Ликвидация в социалистическом обществе коренной причины правонарушений — социально-классовых антагонизмов — не означает устранения других причин. Как неизбежные «родимые пятна», отзвуки прежних антагонизмов общесоциального масштаба какое-то время существуют индивидуальные антагонизмы, свидетельствующие о «противопоставлении эгоистических интересов отдельного лица или же группы лиц интересам всего общества»<sup>6</sup>. Но дело не только в этом. Серьезные коллизии, эксцессы могут порождать и неантагонистические противоречия, если их игнорировать в политике, если их неправильно, ненаучно разрешать<sup>7</sup>. «Для нас сейчас очевидно, что наличие негативных явлений нельзя объяснить только пережитками прошлого, силой инерции. И теоретически, и практически мы знаем, что такие явления возникают и вследствие причин, связанных с противоречиями и сложностями общественного развития, недостатками в хозяйственной и воспитательной работе. Это значит, что, ставя борьбу с антиподами нашего образа жизни на почву реальности, необходимо использовать все средства — социально-экономические, воспитательные, административно-правовые»<sup>8</sup>. Как видим, проблема правонарушений — это не только и не столько юридическая, сколько экономическая, социально-культурная, политическая. И чтобы решить ее, нужны теоретические разработки, рекомендации всех общественных наук, воплощение полученных науч-

<sup>5</sup> Правда, 1986, 26 февр.

<sup>6</sup> Косолапов Р. Социализм — органическая целостность социальной системы — Правда, 1983, 4 марта

<sup>7</sup> Коммунист, 1983, № 3, с. 21

<sup>8</sup> Коммунист, 1983, № 15, с. 30.

ных данных в жизнь. «Между тем, если говорить откровенно, — констатировалось на июньском (1983 г.) Пленуме ЦК КПСС, — мы еще до сих пор не изучили в должной мере общество, в котором живем и трудимся, не полностью раскрыли присущие ему закономерности, особенно экономические. Поэтому порой вынуждены действовать, так сказать, эмпирически, весьма нерациональным способом проб и ошибок»<sup>9</sup>. Ныне наше общество достигло той степени свободы, при которой лишь по-преимуществу (но не всегда и во всем) обеспечивается господство субъективного (сознательного, планового) над объективным (общественными и природными закономерностями и процессами). Все это, понятно, не может не сказываться отрицательно на результативности борьбы с правонарушениями и другими правовыми аномалиями.

Заклячая разговор о причинах правонарушений, надо заметить, что было бы излишней драматизацией считать каждое правонарушение деянием лица с антиобщественными качествами. Свободное поведение означает сознательное господство не только над внешней средой, но и над самим собой. Психологический механизм поведения достаточно сложен, «срывы», «сбои» в нем могут быть совершенно случайными, ситуативными, поэтому «мелкие правонарушения допускал и допускает любой из нас, даже не страдающий деформацией личности»<sup>10</sup>.

Отмеченные теоретические и практические сложности проблем неправомерного поведения, его причин говорят о беспочвенности и сугубой умозрительности каких-либо жестких заключений об определенных временных пределах решения проблемы правонарушений. Но, пожалуй, одно предположение можно себе позволить: будущее социалистическое бесклассовое государство окончательно решит проблему правонарушений, но с преступностью удастся справиться в основном раньше.

Важнейшим методологическим критерием, обуславливающим стратегию и содержание правоохранительной политики, является гуманистическая, демократическая и созидательная природа социалистической государственной власти. На этом основываются известные ленинские положения о приоритете

<sup>9</sup> Коммунист, 1983, № 9, с. 12

<sup>10</sup> Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология. М., 1982, с. 181. Здесь же (с. 178—190) обстоятельно рассматривается вопрос о причинах правонарушений

убеждения перед принуждением, о тенденции смягчения наказаний и замене их мерами общественного воздействия и т. д. Другой методологический принцип, на который указывал В. И. Ленин: нельзя сделать ни шагу в какой угодно общественной деятельности (вопрос о перспективах, основных тенденциях, направлении, характер деятельности) без учета изменений социальной структуры общества и власти<sup>11</sup>. При этом, несомненно, должна учитываться и конкретная социально-политическая ситуация (внутренняя и внешняя). На данных методологических устоях ныне наметился новый этап совершенствования правоохранительной политики.

### Основные черты организации и деятельности правоохранительного механизма

Система государственно-правовых средств, через которую реализуется правоохранительная политика, — это и есть государственно-правовой охранительный механизм (кратко — правоохранительный механизм). Впрочем, сам этот механизм как практически существующая, функционирующая реальность правоохранительной политики есть в основе своей часть ее, есть материализующаяся и материализованная политика. Правоохранительный механизм может быть охарактеризован в двух планах: организационно-структурном (прежде всего с точки зрения специализированных государственных органов) и в институционально-правовом (прежде всего с точки зрения специальных нормативных и индивидуальных предписаний).

Та часть государственного аппарата, которая постоянно, повседневно осуществляет подзаконное принудительно-правовое и связанное с ним организационно-профилактическое регулирование, получила наименование правоохранительных органов<sup>12</sup>. Вместе с тем охранительные функции имеют и другие государственные органы, государственно-общественные и общественно-правовые формирования. В этом аспекте указанные органы включаются в охранительный механизм и наряду со специализированными органами составляют его

<sup>11</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 20, с. 186

<sup>12</sup> См. подробнее: Шамба Т. М. КПСС и органы охраны правопорядка. М., 1979, с. 8—27. Термин «правоохранительный орган» является официальным, легальным (См., в частности, ст. 3 Закона о прокуратуре СССР).

организационно-структурную сторону. С «чисто» юридической стороны охранительный механизм составляет система правовых средств (норм, индивидуальных актов, правоотношений и т. д.), т. е. это разновидность механизма правового регулирования<sup>13</sup>, посредством которого гарантируется прямо опирающееся на принуждение поддержание государственного порядка в обществе (здесь правоохранительный механизм в узком, собственно юридическом смысле). Правосознание является той общей духовной «атмосферой», в которой формируется и функционирует охранительный механизм. Но особую роль играет профессиональное правосознание<sup>14</sup>, которое «пронизывает» все стороны охранительного механизма и сообщает ему творческую, интеллектуально-волевою энергию.

Действие охранительного механизма выражается в установлении и осуществлении принудительных мер, которым сопутствуют меры убеждения и профилактики. В зависимости от оснований применения и заложенных социально-юридических программ общеправовая дифференциация принуждения включает следующие его виды: А. Меры ответственности (в них выражается государственное осуждение виновного нарушителя, чтобы исправить и перевоспитать его). Б. Меры защиты (их направленность против самого факта, состояния, нарушающего правопорядок, чтобы прекратить это и восстановить порядок). В. Превентивные меры (в них проявляется государственная предусмотрительность, чтобы предупредить наступление общественно опасных ситуаций). Возможны, кроме того, принудительные меры с комбинаторными программами на базе предыдущих. Но поскольку в них преобладает какой-то ведущий функционально-целевой профиль, постольку они примыкают к уже названным разновидностям. Реализация принуждения чаще всего носит длящийся правоприменительный характер, протекает в определенной процедуре, поэтому процесс должен быть достаточно «вооружен» для преодоления возможного сопротивления участников процесса, для обеспечения неуклонного применения основных принудительных мер. Совокупность таких вспомогательных,

<sup>13</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1982, т. 2, с. 9—24.

<sup>14</sup> См.: Соколов Н. Я. Правосознание юристов понятие, сущность и содержание. — Сов. государство и право, 1983, № 10, с. 18—25.

процессуально-обеспечительных средств образует самостоятельный вид принуждения<sup>15</sup>.

Одним из условий эффективности механизма принудительно-правового регулирования является связь и взаимозависимость всех видов принуждения. Особенно большое значение имеет взаимосвязь отраслевых институтов ответственности. Так, в целом ряде норм уголовного закона прямо учитываются факты применения ранее административных и дисциплинарных взысканий, а также мер общественного воздействия<sup>16</sup>. И в то же время уголовный закон пока «не замечает» ответственности перед органами народного контроля, хотя по остроте санкций, по общественной вредности правонарушений этот институт едва ли уступает административной и дисциплинарной ответственности. Думается также, что в трудовое законодательство следует ввести как самостоятельное основание для прекращения трудового договора отстранение лица от должности органами народного контроля (см. ст. 22 п. 5 Закона о народном контроле в СССР).

В современной правовой системе устанавливаются сферы и формы принуждения, зависящие от достигнутого уровня социальной и индивидуальной свободы. Советская правовая система, будучи инструментом научного управления, показателем сознательного овладения и использования социальных закономерностей, воплощает в себе свободу общества зрелого социализма (его начальной ступени). Правовое регулирование строится в соответствии с диалектикой соотношения свободы и необходимости. Это, с известной долей упрощения, выглядит так: необходимое (объективное) — социальные потребности, противоречия, закономерности отражаются в субъективном (идеальном) — правосознании, переходящем в идеальную реальность (материальную надстроенность) — систему права, законодательство, которое далее материализуется в жизненных отношениях, организуя их, обеспечивая планомерное развитие общественного организма по заданному курсу.

---

<sup>15</sup> Средства процессуального обеспечения надо отличать от процессуальной ответственности (См. Уголовно-процессуальный закон и проблемы его эффективности. М., 1979, с. 154—171)

<sup>16</sup> Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1982 г. «О дальнейшем совершенствовании уголовного и исправительно-трудового законодательства». — Ведомости Верховного Совета СССР, 1982, № 30, ст. 572 и другие акты

Система права как надстроечная материальность есть объективная необходимость, детерминирующая социальные процессы. Но не просто необходимость. Это необходимость всеобщая, устойчивая, повторяющаяся, т. е. закон (в социально-философском смысле)<sup>17</sup>. Таким образом, право становится основой, закономерностью государственной и общественной жизни, ее официально-нормативным фундаментом. Непосредственно-регулирующее воздействие права проявляется в определении должных (обязательных) и возможных (допустимых) официально-государственных масштабов поведения. Свобода воли, свободный правовой поступок выражается в том, что субъект сознает эти реальные юридические нормы, правильно в них ориентируется и добровольно избирает правомерный вариант поведения. Свободное правовое поведение, следовательно, включает в себя два момента: гносеологический — осознание правовой необходимости и социальный — деятельность на основе такой правовой ориентации. Как отмечает В. Г. Афанасьев, свободное поведение «предполагает выбор вариантов поведения, разумеется, в рамках общественных традиций, норм, принципов»<sup>18</sup>. Поскольку в советском праве воплощена всенародная воля, постольку подчинение нормам права (соблюдение, исполнение, использование) происходит преимущественно свободно, т. е. осознанно, самостоятельно, а не вынужденно. Такое отношение к праву не появляется само собой, а есть результат целенаправленной, широкомасштабной и дифференцированной идеологической, политико-массовой работы, самовоспитания, жизненного опыта. Свобода в подчинении «снимает» принудительность, даже если государственно-властное предписание содержит известные ограничения бытия субъектов в личной, имущественной и иных сферах жизни. И чем полнее и глубже развито марксистско-ленинское мировоззрение, чем эффективнее правовое воспитание, тем свободнее, «безболезненнее» обеспечивается подчинение закону. В этом процессе интегрируется социальная свобода, воплощенная в политике партии и государства, в том числе в правовой системе,

<sup>17</sup> Глубинную сторону права как закона в социально-философском смысле убедительно показал С. С. Алексеев (См. *Общее понятие права: сущность марксистско-ленинского подхода, проблемы, перспективы разработки.* — *Сов. государство и право*, 1977, № 6, с. 24—25). Одновременно право есть и институциональное социальное образование.

<sup>18</sup> Афанасьев В. Г. *Человек в управлении обществом* М., 1977, с. 348.

и индивидуальная свобода, выражающаяся в активной жизненной позиции, в том числе в правовой активности

Советское право оборачивается своим принудительным острием тогда и постольку, когда и поскольку субъект не определяет линию своего общественного поведения свободно, т. е. со знанием и учетом реальных государственных потребностей и возможностей и вступает в конфликт с законом. В таких ситуациях волевое поведение индивидов и коллективов игнорирует правовые предписания, отступает от них по различным субъективным и даже объективным причинам. Государственное принуждение направляется в первую очередь против лиц с антиобщественными социальными качествами. Это лица, которые стремятся поменьше дать, а побольше урвать от государства. Именно на почве такой психологии и появляются эгоизм, мещанство, накопительство, равнодушие к заботам и делам народа. Немалый ущерб обществу, семье наносит пьянство, которое еще остается серьезной проблемой. На XXVII съезде КПСС отмечалось, что «в нашем трудовом обществе каждый обязан работать на совесть, жить неукоснительно соблюдая нормы социалистического общежития, которые для всех одинаковы»<sup>19</sup>.

Высшие органы власти Союза ССР и союзных республик в последнее время усилили уголовную ответственность за корыстные преступления, установили некоторые новые составы преступлений, усилен социальный контроль за осужденными условно, с отсрочкой исполнения приговора и т. д.

Имеются резервы совершенствования и других отраслей законодательства. Необходимо приведение их в более полное соответствие с конституционными нормами о недопустимости использования социалистической собственности, имущества, находящегося в личной собственности или в пользовании граждан, для извлечения нетрудовых доходов и в других корыстных целях (ст.ст. 10 ч. 4, 13 ч. 3 Конституции СССР). Так, заслуживает поддержки предложение о дополнении гражданского законодательства правилом о недействительности сделки, совершенной в целях личной наживы, извлечения нетрудовых доходов и в других корыстных целях (при этом нужно установить имущественные санкции с более ощутимым карательным эффектом). Речь идет об устроже-

<sup>19</sup> Правда, 1986, 26 февр.

нии ответственности за такие распространенные правонарушения, как сдача в поднаем жилой площади по спекулятивным ставкам, корыстный обмен жилой площадью и т. д.<sup>20</sup>

В стране не отлажен, к сожалению, до конца надежный организационно-правовой механизм учета трудоспособных лиц, не работающих по неуважительным причинам. В поле зрения правоохранительных органов попадают, как правило, лишь неработающие правонарушители. А сколько всего «тихих» бездельников, никто не знает<sup>21</sup>. Между тем, связь тунеядства с проблемой правонарушений вполне прослежена и ныне очевидна. «Неработающими совершается каждое пятое преступление, именно они своим паразитическим образом жизни оказывают разлагающее влияние на молодежь»<sup>22</sup>.

Предметно-преобразующая деятельность человека в сфере правового регулирования может быть несвободной в результате непреодолимого действия природных и технических сил. И в случаях, когда создаются ситуации, угрожающие интересам общества, личности, государство может прибегнуть к крайним, в том числе принудительным, мерам, предусмотренным в праве на эти случаи жизни.

Особое место занимают принудительные средства для обеспечения государственной безопасности (например, при охране государственной границы), в условиях военного положения.

В заключение отметим основные направления совершенствования правоохранительного механизма на современном этапе. 1. Укрепление и расширение конституционных основ правоохранительной политики: возведение законности в ранг высшего политико-правового принципа, закрепление презумпции невиновности, судебного контроля и т. д. В развитие этих установлений принят ряд подконституционных актов, как самостоятельных, так и корректирующих действующие акты. Обновлено на базе Конституции СССР законодательство о правоохранительных органах; законами поднята их роль. Конституция и Закон о народном контроле в СССР внесли значительные изменения в правовое положение органов народного контроля. Хотя эти органы не являются «чисто» правоохранительными, но от их работы во многом зависит

<sup>20</sup> См. Бунтов С. Д. Совершенствование гражданского законодательства по борьбе с корыстными правонарушениями. — Вестн. Моск. ун-та, Сер. 2. Право, 1982, № 6, с 61—66

<sup>21</sup> Некрасов В. Неучтенные бездельники. — Правда, 1983, 19 мая.

<sup>22</sup> Федорчук В. На страже правопорядка. — Правда, 1983, 10 янв.

состояние законности и правопорядка. Органы народного контроля непосредственно приближены к Советам народных депутатов, организационно «замкнуты» на них и являются их производными «рабочими» контрольными органами. Поэтому органы народного контроля отпочковались от органов государственного управления и занимают в механизме государственности относительно самостоятельное место, образуя союзно-республиканскую систему<sup>23</sup>.

2. Принята и осуществляется специализированная программа, направленная на улучшение работы по охране правопорядка и усиление борьбы с правонарушениями. Нормативная основа этой программы — постановление ЦК КПСС от 2 августа 1979 г. Усилена также борьба с нарушениями плановой, договорной и трудовой дисциплины. Свидетельства этого — новые (1981 г.) Положения о поставках продукции и товаров; приняты в 1983 г. постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросу соблюдения договорных обязательств и постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС по вопросу дальнейшего укрепления социалистической дисциплины труда, другие акты и практика их реализации. 3. Происходит заметная гуманизация принудительно-правовой политики. В уголовной политике взят курс на более широкое применение наказаний, не связанных с изоляцией осужденного, введена возможность отсрочки исполнения приговора и т. д. Вместе с тем и ныне «преступные действия расхитителей народного добра, спекулянтов и взяточников непременно должны получать четкую классовую оценку»...<sup>24</sup>. Содержат ряд принципиально новых демократических и гуманистических положений принятые впервые в истории нашего государства Основы законодательства об административных правонарушениях. На очереди — принятие соответствующих кодексов в союзных республиках. 4. Наконец, следует отметить упрочение гарантий прав граждан во исполнение известного указания о направлениях первоочередного совершенствования законодательства в текущей пятилетке. Здесь, в частности, новые нормы, включенные в Основы гражданского законодательства, о защите чести и достоинства граждан, о возмещении ущерба, причиненного гражданам незаконными действиями должностных лиц. Кроме того, приняты меры для

<sup>23</sup> См. Царбия Д. Д. Органы народного контроля (особое правовое положение). — Сов государство и право, 1981, № 4, с. 13—16.

<sup>24</sup> Коммунист, 1983, № 15, с. 30.

последовательной активизации общественности, общественных формирований в борьбе с правонарушениями (например, в союзных республиках утверждены Положения об общественных пунктах охраны порядка).

---

## УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ФУНКЦИИ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕРЫ ТРУДА И МЕРЫ ПОТРЕБЛЕНИЯ

В. Б. КОЖЕНЕВСКИЙ

Для социалистического строя, как известно, характерно непрерывное повышение роли общественных организаций в осуществлении функций социалистического государства. Через общественные организации трудящиеся выражают как свои общие, так и специфические, индивидуальные интересы и потребности, более полно и гармонично включаются в политическую жизнь общества, проходят школу общественно-политического воспитания. Общественные организации совместно с государственными дают возможность отразить самые различные оттенки богатой, многоплановой и динамичной жизни социалистического общества, обеспечить гармоничное сочетание коллективных и личных устремлений. В условиях социализма общественные организации выполняют важные социальные функции, в том числе участвуют в управлении делами общества и государства. «...Конституция СССР значительно подняла ту роль, которая принадлежит в развитии нашей демократии общественным организациям»<sup>1</sup>.

На этапе общенародного социалистического государства важнейшей тенденцией развития общественных организаций является то, что укрепляется их взаимодействие с государством в деле осуществления его функций, расширяется их участие в управлении государственными и общественными делами.

Большие масштабы деятельности социалистического государства, ее многообразие обуславливают широкие рамки его функциональной характеристики<sup>2</sup>. Среди внутренних функций общенародного социалистического государства важное

<sup>1</sup> Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981, с. 66

<sup>2</sup> См. Черноголовкин Н. В. Функциональная характеристика социалистического государства (Некоторые аспекты). — Сов. государство и право, 1973, № 7, с. 14.

место занимает функция регулирования меры труда и меры потребления. Большая роль принципа распределения по труду в социалистическом обществе, «... тут важны строгий учет и строгое соблюдение этого принципа», — подчеркивалось на июньском (1983 г.) Пленуме ЦК КПСС<sup>3</sup>.

Участвуя в осуществлении функции регулирования меры труда и меры потребления, общественные организации играют наибольшую роль в реализации такого структурного элемента содержания этой функции, как контроль над мерой труда и мерой потребления<sup>4</sup>. Контроль в этой сфере имеет чрезвычайно важное значение. Полное социальное равенство не возникает вдруг и в законченном виде. Общество дорастает, зарабатывается до него довольно долго, трудно, ценой огромных усилий. Оно должно развивать свои производительные силы до уровня материально-технической базы коммунизма. Оно должно выработать у каждого труженика высокое сознание и культуру, профессионализм, способность разумно пользоваться благами социализма. «Пока этих условий нет, распределительные отношения, строжайший контроль за мерой труда и мерой потребления должны быть в центре внимания партии, руководящей социалистическим обществом»<sup>5</sup>.

Уже в первые годы становления Советской власти рабочие организации (профсоюзы, фабзавместкомы, контрольные комиссии) властно вмешивались в ход производственной жизни, сплошь и рядом не только контролировали ход производства, но и непосредственно занимались деятельностью по осуществлению мероприятий, входящих в сферу функции регулирования меры труда и меры потребления: принимали на работу и увольняли рабочих, служащих и технический персонал, устанавливали нормы выработки, расценки и должностные оклады и т. д.<sup>6</sup>. Современный этап развития соци-

<sup>3</sup> Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС. 14—15 июня 1983 г. М., 1983, с. 11—12.

<sup>4</sup> Контроль над мерой труда и мерой потребления мы рассматриваем в качестве элемента содержания функции регулирования меры труда и меры потребления. (См. Коженевский В. Б. Понятие и социальный характер функции регулирования меры труда и меры потребления: Проблемы Советского государства и права. Межвузовский тематический сборник. Иркутск, 1977, вып. 13, с. 11.

<sup>5</sup> Андропов Ю. В. Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР. М., 1983, с. 16.

<sup>6</sup> См. История Советского государства и права: Становление Советского государства и права (1917—1920 гг.). М., 1968, с. 324.

ализма характеризуется возрастанием роли общественных организаций в осуществлении соответствующего направления государственной деятельности.

Участие общественных организаций в осуществлении функции регулирования меры труда и меры потребления проявляется в двух формах: в привлечении общественных организаций к соответствующей деятельности государства и в передаче общественным организациям некоторых полномочий отдельных государственных органов, входящих в содержание функции регулирования меры труда и меры потребления.

Руководящей и направляющей силой в политической системе социалистического общества является Коммунистическая партия — высшая форма общественно-политической организации советского общества. «Все свои достижения советские люди неразрывно связывают с деятельностью партии. Беззаветно преданная массам, партия пользуется полным доверием масс»<sup>7</sup>.

Лозунг Коммунистической партии — все для человека, для его блага — каждодневно претворяется в жизнь с невиданным размахом. Об этом ярко свидетельствуют гигантские цифры новоселий, постоянное увеличение мест в детских садах и яслях, прибавка к семейным бюджетам в виде всевозможных льгот и дополнительных выплат.

Партия вместе с тем учит, что за огромными средствами, которые направляются на улучшение благосостояния всего народа, за статистическими данными о введенных в строй жилых домах, выплаченных пенсиях и пособиях, о росте заработной платы и увеличении товарооборота — за всем этим общим, масштабным надо видеть каждого конкретного человека, его повседневные нужды и заботы. И делать все возможное для удовлетворения законных прав и интересов отдельного человека.

На этапе общенародного социалистического государства значительно активизируется деятельность Коммунистической партии, направленная на регулирование социальных отношений, являющихся объектом воздействия со стороны функции регулирования меры труда и меры потребления Советского общенародного государства. «Все наши усилия в экономике, — отмечалось на декабрьском (1983 г.) Пленуме ЦК КПСС, — в конечном счете направлены на повышение

<sup>7</sup> Правда, 1984, 14 февр.

уровня жизни народа. Это главная социально-политическая цель наших планов. Любые успехи в развитии производства по достоинству оцениваются тогда, когда они сказываются на улучшении благосостояния людей»<sup>8</sup>.

Возрастание руководящей роли Коммунистической партии в деле осуществления функции регулирования меры труда и меры потребления не только не ведет к приращению значения государственных органов, а, наоборот, предполагает их всестороннее развитие, раскрытие всех заложенных в них возможностей для все более активного вовлечения трудящихся в управление делами общества.

Коммунистическая партия руководит соответствующими государственными органами, но не подменяет их. В Уставе КПСС записано: «Партийные организации не подменяют советские, профсоюзные, кооперативные и другие общественные организации трудящихся, не допускают смешения функций партийных и иных органов, ненужного параллелизма в работе...»<sup>9</sup>. На необходимость четкого разграничения функций партийных комитетов с задачами государственных органов обращено внимание на Пленуме Центрального Комитета КПСС 13 февраля 1984 г: «Это крупный вопрос политического значения. И не все, говоря откровенно, отлажено тут как следует. Бывает, что работники Советов, министерств, предприятий не проявляют необходимой самостоятельности, перекладывают на партийные органы вопросы, которые должны решаться ими самими. Практика подмены хозяйственных руководителей расхолаживает кадры. Более того, она таит в себе опасность ослабления роли партийного комитета как органа политического руководства. Для партийных комитетов заниматься хозяйством — значит прежде всего заниматься людьми, ведущими хозяйство. Это надо помнить всегда»<sup>10</sup>.

Наряду с другими общественными организациями в деятельности по осуществлению функции регулирования меры труда и меры потребления принимают участие профсоюзы — им принадлежит очень большая роль в улучшении условий труда, быта и отдыха трудящихся.

Профсоюзы в Советском общенародном государстве наделены широкими правами, помогающими им активно содей-

<sup>8</sup> Правда, 1983, 27 дек.

<sup>9</sup> Устав Коммунистической партии Советского Союза, М., 1975, с. 37.

<sup>10</sup> Правда, 1984, 14 февр.

ствовать осуществлению функции регулирования меры труда и меры потребления.

В деятельности профсоюзов выделяются два направления: во-первых, участие в управлении делами общества, выработке и проведении в жизнь государственной политики; во-вторых, защита прав и интересов трудящихся. В. И. Ленин говорил о профсоюзах: «... Мы должны эти рабочие организации использовать для защиты рабочих от своего государства и для защиты рабочими нашего государства»<sup>11</sup>.

В ст. 96 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде говорится, что установление условий труда и заработной платы, применение законодательства о труде, использование общественных фондов потребления в случаях, предусмотренных законодательством Союза ССР и союзных республик, осуществляется предприятиями, учреждениями, организациями и их вышестоящими органами совместно или по согласованию с профсоюзами. Большие возможности по осуществлению соответствующей функции закрепляются за профсоюзными организациями Положением о правах профсоюзного комитета предприятия, учреждения, организации. Так, ст. 12 Положения предусматривает, что по согласованию с профсоюзным комитетом предприятия, организации администрацией в пределах прав, предоставленных предприятию, организации устанавливаются сдельная и повременная системы оплаты труда; определяются перечни профессий рабочих, для которых при повременной оплате труда применяются тарифные ставки сдельщиков и месячные оклады взамен тарифных ставок повременщиков; определяются перечни профессий рабочих и работ, оплачиваемых по тарифным ставкам, установленным для рабочих, занятых на горячих и тяжелых работах, работах с вредными условиями труда, работах с особо тяжелыми и вредными условиями труда, в соответствии с действующими типовыми перечнями этих профессий и работ по отраслям производства<sup>12</sup> и т. д. Профсоюзы участвуют в проведении контроля над мерой труда и мерой потребления, в планировании и регулировании заработной платы рабочих, колхозников и служащих, в разработке систем оплаты труда и премиальных положений, руководствуясь социалистическим принципом оплаты по количеству и качеству труда; в обеспечении роста

<sup>11</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 42, с. 208.

<sup>12</sup> См. Ведомости Верховного Совета СССР, 1971, № 39, ст. 382; 1982, № 19, ст. 318.

и справедливого распределения общественных фондов потребления, контроля за их использованием; широко привлекают рабочих, колхозников и служащих к работе по нормированию труда, добиваются внедрения прогрессивных, технически обоснованных норм выработки, осуществляют контроль за пересмотром норм и правильным применением действующих систем оплаты труда<sup>13</sup>.

В реализации функции регулирования меры труда и меры потребления значительная роль принадлежит Всесоюзному Ленинскому Коммунистическому Союзу Молодежи<sup>14</sup>. ВЛКСМ должен воспитывать молодежь в духе коммунизма, вырабатывать и укреплять у молодого поколения классовый подход к жизни, готовить стойких, высокообразованных, любящих труд молодых строителей коммунизма. Совместно с профсоюзными органами и администрацией предприятия первичная комсомольская организация заботится об улучшении условий труда молодежи, участвует в рассмотрении вопросов поощрения молодых рабочих и служащих, охраны труда подростков, увольнения молодежи, распределения для нее жилья и мест в общежитиях, использования средств на развитие культурно-массовой и спортивной работы.

Нужно отметить большую роль этой организации в осуществлении контроля над мерой труда и мерой потребления. ВЛКСМ осуществляет контрольную деятельность в плане рассматриваемой функции под непосредственным руководством Коммунистической партии. Комитеты комсомола помогают закреплять молодых людей на производстве, борются с текучестью молодых рабочих. В этих целях они изучают запросы и интересы молодых рабочих, помогают быстрее осваивать профессию, повышать квалификацию, создавать необходимые условия для высокопроизводительного труда, учебы, быта и отдыха. Большое внимание уделяет комсомол контролю за соблюдением прав молодежи (прежде всего речь идет о различных льготах: сокращенном рабочем дне, более продолжительных отпусках и т. д.).

Самое непосредственное отношение к осуществлению функции регулирования меры труда и меры потребления имеют колхозы — один из важнейших видов кооперации. В их задачу, наряду с другими, входит решение вопросов членства в колхозах, оплаты и дисциплины труда, распреде-

<sup>13</sup> См. Устав профессиональных Союзов СССР. М., 1983, с. 9—10.

<sup>14</sup> См. Ильинский И. М. ВЛКСМ в политическом и социальном обществе М., 1981, с. 203—207.

ления доходов и т. д. Так, режим трудового участия колхозников в колхозе и степень их трудовых вложений регулируются путем установления в каждом хозяйстве минимума трудового участия колхозников, способных к труду, в общественном хозяйстве колхоза. Его цель — правильное использование трудовых ресурсов колхозников, четкое ограничение добросовестно работающих колхозников от лиц, которые уклоняются от общественно полезного труда<sup>15</sup>.

Реализуя социалистический принцип оплаты по количеству и качеству выполненной работы, Примерный Устав предусматривает гарантированную оплату труда колхозников. Гарантированность оплаты труда обеспечивается включением оплаты труда в издержки производства, образованием фонда оплаты труда непосредственно из валового дохода колхоза до отчисления средств на расширение хозяйства, первоочередностью отчисления денежных средств на оплату труда из денежных доходов колхоза<sup>16</sup>.

В решении социальных задач развитого социалистического общества большая роль принадлежит потребительской кооперации. Это — одна из основных организаций по закупке сельскохозяйственных продуктов, сырья и снабжению ими промышленности и населения городов. Она ведет многоотраслевую деятельность, подготовку в широких масштабах кадров специалистов. Благодаря широким многосторонним связям, установленным между государственной промышленностью и сельским хозяйством, кооператоры вносят весомый вклад в решение важной социально-политической задачи, поставленной XXVI съездом КПСС — сблизить уровень жизни городского и сельского населения.

Вторая форма участия общественных организаций в осуществлении функции регулирования меры труда и меры потребления, как уже отмечалось выше, — передача общественным организациям некоторых полномочий государственных органов, входящих в содержание этой функции. При этом нужно особо отметить, что речь идет в данном случае о передаче функций отдельных органов.

Опыт развития Советского государства свидетельствует о том, что тенденция передачи некоторых функций от органов государства общественным организациям в сфере регу-

<sup>15</sup> См. Иванов Г. В. Устав — закон колхозной жизни М., 1979, с. 101

<sup>16</sup> См. Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам: Сб. док. М., 1970, т. 7, с. 566; Иванов Г. В. Указ. соч., с. 102.

лирования трудовых и распределительных отношений проявляет себя достаточно определенно. Так, еще в 1933 г. профсоюзам были переданы функции социального страхования и надзора за соблюдением трудового законодательства об охране труда и технике безопасности<sup>17</sup>. Эти функции ранее выполнялись Наркоматом труда ССР и всей системой его органов. В 1960 г. к профсоюзам перешло управление санаториями и домами отдыха, ранее находившимися в ведении различных государственных органов и организаций<sup>18</sup>.

Неправильно было бы переоценивать роль передачи отдельных функций государственных органов органам общественности, ни недооценивать ее. Этот процесс должен быть естественным и постепенным, развивающимся по мере создания необходимых условий; его вредно пытаться форсировать. При этих условиях, принимая на себя функции государственного органа, общественная организация существенно помогает государственному аппарату и еще более контактирует с ним. В результате сокращаются материальные затраты на содержание какой-то части аппарата, высвобождается некоторое число работников и появляется возможность рациональнее использовать их на других участках управления или непосредственно в сфере производства, и, наконец, что самое главное, улучшается состояние работы по выполнению данной функции<sup>19</sup>.

Вместе с тем передача функций государственных органов общественным организациям хотя и имеет важное значение, не является главной тенденцией развития социалистической государственности на современном этапе. Партия обращает внимание на необходимость успешного сочетания государственных и общественных начал развития демократии в современных условиях прежде всего как форм государственной демократии в ее тесном взаимодействии с общественностью.

Таким образом, общественные организации играют немаловажную роль в претворении функции регулирования меры труда и меры потребления в жизнь, и эта роль постоянно повышается. Все более тесное сотрудничество общественных организаций с государственными органами в деле осуще-

<sup>17</sup> См. СЗ СССР, 1933, № 40, ст. 238.

<sup>18</sup> См.. О передаче профсоюзам санаториев и домов отдыха: Постановление Совета Министров СССР от 10 марта 1960 г. — СП СССР, 1960, № 8, ст. 52.

<sup>19</sup> См.. Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР. М., 1972, с. 163.

ствления функций государства — залог успешного решения задач и целей, стоящих перед социалистическим обществом. Что же касается характеристики основных целей, стоящих перед социалистическим обществом, то В. И. Ленин еще в 1918 г. на VII съезде партии говорил: «... Начиная социалистические преобразования, мы должны ясно поставить перед собой цель, к которой эти преобразования, в конце концов, направлены, именно цель создания коммунистического общества... идущего дальше к осуществлению принципа: от каждого по способностям, каждому по потребностям»<sup>20</sup>.

---

---

<sup>20</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 44.

# СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИСТОЧНИКОВ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА В ПЕРИОД СТРОИТЕЛЬСТВА ОСНОВ СОЦИАЛИЗМА

Н. Н. ХОРОШИИ

Советская юридическая наука исходит из марксистско-ленинского понимания юридического оформления государственно-властных велений как общеобязательных правил поведения (норм), которые вовне выражаются в формах нормативного акта, обычая либо прецедента. Причем для социалистического права основной его формой признается нормативный акт. Эти исходные положения в полной мере распространяются на практику возникновения и развития советского государственного права. Следует также отметить используемую в юридической литературе терминологию, соотношение терминов «форма права» и «источник права». Как правило, понятием «форма права» охватываются как нормативные, так и правоприменительные юридические акты; а понятием «источники права» — только нормативно-правовые акты<sup>1</sup>. Некоторые исследователи предпочитают понятие «форма права» понятию «источник права», что вряд ли оправдано не только по причине укоренившейся терминологии, но и в силу того, что первое понятие ближе к философской категории «форма», и в этом смысле оправдано, а второе является специфическим термином, выражающим сущностно-содержательную материю юридических норм. По отношению к государственному праву понятие «форма» характеризует более общие материальные нормативно-юридические образования: нормативные акты, обычаи, прецеденты (два последних — проблематично), в которых государство выражает волю господствующего класса. Когда же речь идет об источниках государственного права, то имеются в виду кон-

---

<sup>1</sup> См.: Зивс С. Л. Источники права. М., 1981, с. 8, Шебанов А. Ф. Форма советского права. М., 1968, с. 14.

кретные нормативные акты (законы, подзаконные акты и др.). Поэтому под формой советского государственного права понимаются юридические акты, представляющие юридическое оформление государственно-властных императивов общего, нормативного характера, а также индивидуальные правовые предписания. Под источниками советского государственного права понимаются исключительно нормативно-правовые акты, носители юридических правил поведения, рассчитанные на многократное применение, регулирующие общественные отношения, объективно относящиеся к предмету государственного права, а также имеющие юридические признаки (общность целей, задач, принципов, функций правового регулирования).

На формирование источников советского государственного права в процессе его возникновения и развития в период строительства социализма влияло ряд факторов объективного и субъективного плана. Среди объективных условий выделяются конкретно-исторические предпосылки осуществления социалистической революции и строительства социализма в России. Это базисные явления (экономический строй, экономические отношения), национально-этнические и социально-политические отношения; это надстроечные факторы, прежде всего государственная форма диктатуры рабочего класса в России, социалистические принципы общественно-политического устройства. К субъективным факторам следует отнести обусловленные объективными предпосылками конкретные государственно-правовые формы решения вопросов социалистической организации общества и государства с точки зрения определения их политической, экономической, социальной, государственно-этнической организации, оформления государственного механизма и места в обществе и государстве личности в зависимости от ее социальной принадлежности и отношения к социализму, к складывавшимся социалистическим общественным отношениям. При этом следует учитывать, что реакционный монархический строй полуфеодальной России не оставил Советской власти сколько-нибудь приемлемых общедемократических институтов в общественно-политическом и национально-государственном устройстве, которые могли бы быть приспособлены для строительства социализма. С самого начала поэтому, в соответствии с марксистско-ленинским учением о пролетарской революции и принципах строительства социализма, Советское государство строилось как по существу, так и по форме

на новых основах, что требовало новых форм юридического опосредствования строительства социализма.

Сложное социально-экономическое и этническое наследие буржуазного государственного строя потребовало с первых шагов революции радикальных политико-юридических мер, которые вводили вместо буржуазных социалистические принципы экономических, социальных, политических и иных общественно значимых отношений. Этим объясняется, в частности, практическое отсутствие среди первых государственно-правовых источников Советского государства нормативно-правовых актов Российского буржуазного государства; множественность актов учредительного характера, оформлявших социалистическое общественно-политическое и национально-государственное устройство. Активный процесс государственно-политического самоопределения национальностей послереволюционной России обусловил многообразие государственно-правовых актов, оформлявших самоопределение наций и народностей в форме суверенных и автономных республик, областей и округов. Задача создания нового работоспособного государственного аппарата, выполняющего функции социалистического переустройства общества и его охрану от внутренних и внешних врагов в условиях создавшейся социалистической федерации, построенной на договоре и автономии, также обусловила определенные особенности государственно-правового нормотворчества Советской власти на этапе ее становления, укрепления и развития. Определенное влияние на правотворчество рассматриваемого периода оказали международная обстановка и условия гражданской войны в стране, возникшие в результате стремления внутренней контрреволюции и мирового империализма подавить социалистическую революцию и уничтожить ее завоевания. Эти обстоятельства обусловили конкретно-исторические формы решения национального вопроса народами нашей страны, гибкость этих форм, своеобразие советского государственного аппарата на разных этапах строительства социализма, выбор индивидуальных правовых форм опосредствования сложных социально-политических процессов. Приобретение опыта социалистического государственного строительства, в свою очередь, опосредствованно влияло на складывавшийся механизм и формы правотворчества, в конечном счете, не только на содержание, но и на формы источников права, в особенности на государственно-правовое законодательство, так как именно его нормами, в своей основе, оформлялось государ-

ственное и национально-территориальное строительство. Следовательно, конкретные исторические условия становления и развития советского социалистического государственного правотворчества обусловили конкретно-правовые формы выражения государственно-правовых источников.

Формой выражения источников советского государственного права на этом этапе строительства социализма выступали исключительно нормативные акты Советского государства, изданные его высшими и местными органами государственной власти и создаваемыми ими органами оперативного управления. Основными актами, являвшимися источниками советского государственного права, выступали конституции (основные законы), текущие законы (декреты), подзаконные акты (постановления, инструкции, положения, указы и др.). Причем среди текущих законов редко имелись акты, формально носившие это общее наименование, так как термин «закон» имел тогда собирательный, регламентарный характер, которому чаще всего отвечало общее наименование — «декрет».

При рассмотрении нормативных актов Советского государства в качестве источников государственного права ставился вопрос о времени возникновения этой отрасли советского права и ее соотношении с государственно-правовым законодательством. С позиций общей теории права отрасль законодательства строится по подобию отрасли права, ибо система законодательства «...имеет в своей основе определенную правовую систему...», является внешней формой «выражения объективного права...». «Формой существования юридических норм являются источники права... но никак не система законодательства — система может и не быть выработана...»<sup>2</sup>. На практике отрасль законодательства предшествует отрасли права как объективное предшествует теоретико-субъективному, как предметно-материальный мир предшествует научно-познавательной категории материи, отражающей гносеологический, понятийный аппарат о мире вещей и явлений. В правотворчестве, выражающемся в законодательстве, определяющими факторами, формирующими отрасль, являются: реальное наличие в системе общественных отношений родственных групп общественных отношений, составляющих предмет регулирования отрасли, заинтересованность государства (господствующего класса), признание

<sup>2</sup> Явич Л. С. Общая теория права. Л., 1976, с. 131, 135, 137.

ими отрасли и другие объективные и субъективные факторы. Однако все они связаны с другим объективным фактором: наличием отраслевого законодательства, существующего реально, независимо от официального наименования норм права, регулирующих эти отношения, государственно-правовыми нормами, ибо эти нормы фактически созданы государством и реально регулируют данную группу общественных отношений, связанных с государственным и национально-государственным строительством, с закреплением юридических основ положения личности в обществе и государстве, с созданием и функционированием системы государственных органов, основ государственного аппарата, с закреплением основных организационных форм осуществления государственной власти, народного суверенитета. Иными словами, предмет государственно-правового регулирования существует объективно как система общественных отношений, которые в социалистическом обществе должны быть урегулированы юридическими нормами с первых шагов возникновения социалистической государственности, а затем со все возрастающей интенсивностью пополняющиеся складывающуюся систему отрасли права и законодательства по мере создания, укрепления и развития социалистического государства.

Поэтому государственно-правовое законодательство, объективно закрепляющее основы социалистической государственности, предшествует государственно-правовой отрасли в том смысле, что оно возникает из революционной практики, которая, будучи основанной на марксистско-ленинском учении о социалистической революции и государственных формах диктатуры рабочего класса, в момент зарождения отрасли законодательства еще не обосновано широко и глубоко разработанной юридической теорией отрасли социалистического государственного права. В общей теории права и в отраслевых юридических науках, исследующих механизм становления и развития советского права, его системы, отдельных отраслей, нет четкого указания на хронологию возникновения отраслей советского права, их соотношения с родственными отраслями законодательства<sup>3</sup>. При рассмотрении становле-

<sup>3</sup> См.: Роль В. И. Ленина в становлении советского законодательства М., 1969, с. 60—123; Новицкая Т. Е. Нормативный акт как источник права в первый год Советской власти — Вести. Моск. ун-та. Сер. 2. Право, 1980, № 1, с. 22—29; Берченко А. Я. Создание В. И. Лениным основ советского права. Автореф. дис. .. докт. юрид. наук. Минск, 1972; Система советского законодательства. М., 1980, гл. II и др.

ния и развития советского права в литературе вопроса об отраслевом делении вообще не затрагивается, а понятия отрасли права и отрасли законодательства практически отождествляются, так как исследователи этих вопросов, обычно анализируя законодательство, делают общие выводы о праве в целом и т. п. Так, В. П. Портнов и М. М. Славин пишут, в частности, что в декретах Второго Всероссийского съезда Советов наметились такие важнейшие принципы советского права, как полновластие Советов, демократизм, интернационализм, что после Второго съезда Советов продолжался процесс становления советского права, а период до III Всероссийского съезда Советов являлся важным этапом становления советского права, что к началу марта 1918 г. завершился процесс создания Советского права и т. д. и т. п. При этом не разграничиваются понятия отраслей права и отраслей законодательства, не рассматривают их соотношение и складывание в систему<sup>4</sup>.

Между тем современная юридическая наука дает инструментарий для такого разграничения, а правотворческая практика Советского государства в указанный период создала достаточно емкий законодательный материал для суждения о становлении отраслей законодательства и соответствующих им отраслей права. Представляется обоснованным тезис о том, что любая отрасль советского законодательства возникает одновременно со своей отраслью права, ибо они неразрывны. Признание отрасли права, равно как и отрасли законодательства, официально отражает теоретико-юридический, интеллектуальный уровень опосредствования этих юридических явлений политической практикой. Поэтому можно утверждать, что отрасль советского государственного права возникла одновременно с отраслью государственно-правового законодательства, найдя в нем свою формально-юридическую, истоковедческую материализацию, что советское право в целом и в частности начало свою историю как раз с государственно-правового законодательства, являвшегося первым источником советского права. Подтверждением этого тезиса является правотворческая практика Советского государства, в первую очередь и в особенности история становления и развития права в Российской Федерации. В принципе об этом писалось и в государственно-правовой литературе<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> См.: Портнов В. П., Славин М. М. Этапы развития Советской Конституции. М., 1982, с. 19, 26, 52—53, 69, 70—71, 88—89.

<sup>5</sup> См.: Куприц Н. Я. Из истории науки советского государственного права М., 1971, гл. II.

Анализ нормативно-правовых актов высших органов государственной власти и органов государственного управления РСФСР в период строительства социализма, которые предметно-объективно, с позиций современной юридической науки и правоприменительной практики являются источниками норм советского государственного права, показывает, что эти нормы реально образовывали систему отрасли государственного права с выделением основных государственно-правовых институтов, в соответствии с чем практически сложилась система государственно-правового законодательства. Правда, в рассматриваемый период оно не было систематизировано, однако основные группы нормативно-правовых актов, являвшихся преимущественно или в основном источниками государственного права, тяготели к предметно-родственным юридическим актам. В результате сложились группы нормативно-правовых актов, которые образовали наиболее крупные институты государственно-правового законодательства: национально-государственного и административно-территориального устройства, системы, принципов организации и деятельности государственных органов, основ общественно-политического устройства, а также основ правового статуса личности в социалистическом обществе и государстве. По мере складывания, укрепления и развития этих групп государственно-правового законодательства, их осмысления политико-правовой практикой и марксистско-ленинской наукой складывалось теоретико-юридическое представление об отрасли советского государственного права и ее соотношении с государственно-правовым законодательством, об их системах и месте в единой советской правовой системе.

Необходимо отметить, что свое название эта отрасль права получила уже в первые месяцы существования Советской власти, хотя в 20-е гг. в юридической науке к этому термину относились осторожно, предпочитая его названию «конституционное право». Но это обстоятельство не меняет существа вопроса: нормативно-правовое содержание групп правовых норм и институтов, образующих отрасль, реально существовало, материализовалось логически в системе источников, составлявших родственную систему законодательства<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Подробнее об эволюции взглядов науки и практики на отрасль государственного права см.: Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права. М., 1969, с 16—18; Куприц Н. Я. Указ. соч., гл. II; Козлова Е. И. Государственно-правовые науки и их преподавание в МГУ. — Учен. зап./МГУ, 1956, вып. 81, кн. 8

Поэтому следует признать за аксиоматичный превалирующий в советской юридической литературе вывод о том, что советское государственное право «появилось с самого начала возникновения Советского государства и права, еще до принятия Конституции РСФСР 1918 г», что до принятия Конституции в действующем советском праве «появилось и само понятие государственного права; в составе отдела законодательных предположений кодификации Наркомюста было образовано отделение государственного права»<sup>7</sup>.

Следовательно, уже на первом этапе развития Советского государства отрасль государственного права, объективированная в государственно-правовом законодательстве, образует сформировавшуюся систему ведущей отрасли социалистического права, нормы которой закрепляли и регулировали становление и развитие советского государственного аппарата, активно управляющего революционным процессом строительства социализма в нашей стране. Систему отрасли образовывали подотрасли, или суперинституты, основ общественно-политического устройства социалистического государства, основ правового положения личности в обществе и государстве, основ национально- и административно-территориального устройства, а также принципов организации, системы, компетенции и форм деятельности органов Советского государства, выделявшиеся общностью предмета государственно-правового регулирования. Образующие эти подотрасли государственно-правовые нормы по мере становления и развития отрасли права складывались в институты, материализующиеся в источниках государственно-правовых норм в виде конституционного и текущего законодательства. Сущностно-конструктивный и формально-юридический анализ этого законодательства раскрывает также другие закономерности, характерные для процесса праворегулирования, в особенности для государственно-правового регулирования периода строительства основ социализма. Эта характеристика по своим основным признакам весьма емка, а поэтому целесообразно остановиться лишь на некоторых сторонах этого явления, кроме отмеченной тенденции к системности отрасли права и законодательства.

---

<sup>7</sup> Куприц Н. Я. Указ. соч., с. 29. Чистяков О. И. Организация кодификационных работ в первые годы Советской власти (1917—1923 гг.). — Сов. государство и право, 1956, № 5, с. 11.

Для родственных групп источников государственно-правовых норм, тяготевших к институционной кодифицированности, была характерна неравномерная нормативная наполненность. Этот признак в большей мере был присущ источникам государственно-правовых норм, относившихся к разным государственно-правовым подотраслям и институтам. В этот период более интенсивно складывались и развивались институты системы государственных органов и национально-государственного устройства. Но и сами эти институты объективно были не равнозначны по объему содержащихся в них государственно-правовых норм. Этот же признак характеризовал источники государственно-правовых норм, материализовавших сущностно-содержательную субстанцию права. Активное государственное и национально-государственное строительство в Советском государстве в рассматриваемый период обусловило большую интенсивность правотворчества именно в данных областях государственно-правового регулирования. Это, однако, не означает отсутствия государственно-правового регулирования в области общественно-политического устройства. Данный институт активно развивался, будучи исходным для других институтов, но его источниками выступало преимущественно конституционное и равное ему законодательство, являвшееся «смешанным» источником государственного права (относилось к разным институтам), и права в целом (по отношению к иным отраслям).

Важно отметить также, что правотворческая деятельность Российской Федерации была методологической и практической основой для становления и развития процесса правотворчества в других братских национальных советских республиках, которые строили основы социализма на общих с Российской Республикой основах. Вместе с тем в инациональных республиках имелись определенные особенности в государственном и национально-государственном строительстве, обусловленные местными социально-экономическими и политическими факторами. Республики создавали национальное советское законодательство в развитие и в дополнение к российскому советскому законодательству, которое широко использовалось в национальных окраинах первоначально единой Российской Советской Республики — общего социалистического государства для всех ее национальностей. По мере национально-государственного самоопределения, в порядке юридического оформления самоопределения, также для создания национальной государственности, наряду с использо-

ванием российского советского законодательства, республики принимали свое, учитывавшее местные и национальные особенности регионов, а также другие конкретно-исторические условия и задачи социалистического строительства. Это было законодательство, оформлявшее основы их государственности, поэтому являвшееся прежде всего источником государственного права. Как по форме, так и по содержанию оно выражало общие с Российской Республикой принципы построения социализма, но учитывало ряд местных и национальных особенностей, своеобразии национально-государственного самоопределения, обусловленного конкретно-историческими причинами. Общим для всех советских республик было то, что их первыми государственно-правовыми актами были акты самоопределения, учредительные акты, содержавшие прежде всего государственно-правовые нормы. Они относились к двум основным институтам: общественно-политического и национально-государственного устройства. По своей юридической форме они нередко были различными, но по содержанию норм всегда имели конституционный характер, предвосхищали национальные конституции. Среди государственно-правовых источников была значительная группа актов, оформлявших межгосударственное сотрудничество республик с Советской Россией и между собой. Становление и в особенности дальнейшее развитие государственно-правового законодательства инонациональных советских республик прошло через одинаковые этапы, было подчинено общим закономерностям, а поэтому в принципе характеризуется одними и теми же общими чертами.

Союзное законодательство, основы которого были заложены I Всесоюзным съездом Советов в декабре 1922 г., было вместе с тем началом истории источников государственного права Союза ССР. Это законодательство явилось продолжением и развитием государственно-правового законодательства, начавшего свой отсчет с Октября 1917 г. — с рождения Российской Советской Республики. Союзное государственно-правовое законодательство развивалось параллельно с национальным законодательством советских республик. Оно впитало в себя общие для Советского государства принципы, развивалось на основе единых для социалистического права закономерностей, характерных как для его сущности, так и для развивавшего ее содержания и выражавшей вowie формы. Поэтому государственное право СССР с самого начала взяло у практики советских республик готовые формы,

но наполнило их своим специфическим содержанием, выражавшим особые функции федеративного государства и права, вытекавшие из его целей и задач по объединению субъектов для достижения общей цели — построения основ социализма. Вместе с тем, учитывая задачи федеративного государства, его природу, союзное государственно-правовое законодательство занимает в единой системе советского государственно-правового законодательства особое место, выполняя роль координации и высшего правового гаранта социалистической законности. Поэтому в иерархической системе источников советского государственного права союзное государственно-правовое законодательство лежит в основании системы; его нормы обладают высшей юридической силой по отношению к нормам родственных источников государственного права союзных республик. По мере развития федерации и союзного законодательства оно становится исходным, иерархически активным в развитии республиканского законодательства. С этого времени начинается новый этап в развитии отрасли советского государственного права и его источников в том смысле, что закон федеральной субординации правотворчества Союза ССР и союзных республик породил новые моменты в процедуре правотворчества, в природе правового материала, в его формах, в объеме правотворчества и др.

В заключение следует остановиться на вопросе соотношения институтов отрасли государственного права как отрасли права и отрасли государственно-правового законодательства, учитывая их тесную связь, а также то, что в связи с федеративной природой Союза ССР и исторически обусловленной дифференциацией системы законодательства союзных республик и СССР в литературе не единообразно оценивается природа их соотношения. Так, одни исследователи полагают, что существует единая отрасль советского государственного права, образующая систему, а государственно-правовых систем советского законодательства существует столько, сколько имеется видов советских государств. Другие, наоборот, исходя из взаимосвязи отраслей права и законодательства, делают вывод о федеративной структуре советского государственного права<sup>8</sup>. Представляется более привлекательной вторая точка зрения. Социально-политическая практика име-

<sup>8</sup> См.: Козлова Е. И. Конституция СССР и теоретические основы системы советского государственного права — Сб. научных трудов: Конституция СССР и вопросы теории советского государственного права. М., 1981. с. 3—27.

ет дело с реальными категориями Советского государства и права, отождествляя их с федеральным государством и правом. В данном случае используются общепонятные инструментальные средства, которые в конкретных отношениях требуют обращения к реальным государственным и правовым институтам в лице отдельных звеньев союзного либо республиканского государственного аппарата, к конкретным нормативно-правовым установлениям действующего союзного либо республиканского законодательства. То есть федеральное устройство СССР исторически продуцировало параллельное существование союзной и республиканской систем законодательства. Однако между системой права и системой законодательства существует объективная связь и различие, выявление которых приводит к выводу о том, что системе законодательства СССР соответствует система права СССР, а системам законодательства каждой советской республики соответствует своя автономная система права, находящаяся в иерархической связи с системой права Союза ССР. Широко распространенному общему понятию советского права соответствует все действующее законодательство Союза ССР, союзных и автономных республик. Это сложная иерархическая система, по существу концептуальная. Реальные системы советского права — это система собственно федерального права и система права каждой отдельно взятой союзной и автономной республики, которым соответствуют свои союзная и республиканские системы законодательства.

Таким образом, представляется более приемлемой концепция о правомерности введения принципа федерирования как для характеристики системы советского законодательства, так и для характеристики системы советского права. Отмеченное полностью приложимо к советскому государственному праву и государственно-правовому законодательству, к их системам, соотношению<sup>9</sup>,

---

<sup>9</sup> См. Афанасьев В. Т. Современность и общество. М., 1980, с. 21—24; Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975, с. 208; Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972, с. 278; Система советского законодательства. М., 1980, с. 14.

## ЛЕНИНСКИЕ ИДЕИ РЕШЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ВОПРОСА И НЕКАПИТАЛИСТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ОТСТАЛЫХ НАРОДОВ

Н. Т. ОНИЩУК

В начале XX в. в новых условиях перехода России к империализму, роста национально-освободительного движения и буржуазно-демократических и социалистической революций В. И. Ленин особое внимание обращал на развитие антиколониального освободительного движения в Восточной Европе и Азии. «Революции в России, Персии, Турции, Китае, — писал он, — вот цепь мировых событий нашей эпохи, нашего «востока». И в этой цепи событий голько слепой может не видеть пробуждения целого ряда буржуазно-демократических национальных движений, стремлений к созданию национально независимых и национально единых государств»<sup>1</sup>.

В. И. Ленин считал, что переход от феодальных и колониальных отношений к социализму возможен посредством проведения ряда этапов революционных преобразований, основным из которых является период революционно-демократической диктатуры пролетариата и крестьянства в борьбе за национализацию помещичьих земель и ликвидацию пережитков феодализма. Это положение не только обогатило марксизм, но и развило идею К. Маркса о непрерывности революции и сочетании пролетарской революции с массовым крестьянским движением по всей стране. Образование революционно-демократической диктатуры пролетариата и крестьянства приводило к перерастанию буржуазно-демократической революции в социалистическую и облегчало для отсталых народов переход к социализму, минуя капитализм.

Придя к выводу о возможности победы социалистической революции в одной отдельной стране или группе стран, В. И. Ленин указывал, что остальные страны какое-то время останутся буржуазными или добуржуазными. Настанет пе-

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 25, с. 269.

риод мирного сосуществования стран с различным социально-экономическим строем, в процессе которого от лагеря империализма будут отходить все новые и новые страны, завоевывающие свободу и независимость. Пролетариат социалистического государства окажет этим странам и народам всевозможную помощь и поэтому не обязательно их дальнейшее развитие по капиталистическому пути. «Мы все усилия приложим, чтобы с монголами, персами, индийцами, египтянами сблизиться и слиться, мы считаем своим долгом и своим интересом сделать это, ибо иначе социализм в Европе будет непрочен. Мы постараемся оказать этим отсталым и угнетенным, более чем мы, народам «бескорыстную культурную помощь», по прекрасному выражению польских социал-демократов, т. е. помочь им перейти к употреблению машин, к облегчению труда, к демократии, к социализму»<sup>2</sup>.

Таким образом, В. И. Ленин приходит к следующим выводам, определяющим возможность некапиталистического развития отсталых народов:

1. Стремление колониальных и зависимых народов к отделению и образованию национально независимых и национально единых государств.

2. Оказание пролетариатом социалистического государства всесторонней экономической и культурной помощи с целью облегчения этим народам перехода к социализму. Практика социалистического развития в СССР полностью подтвердила это гениальное положение В. И. Ленина.

В. И. Ленину принадлежит величайшая заслуга в том, что он «...всесторонне разработал национальный вопрос, выдвинул и обосновал идею соединения пролетарской классовой борьбы с борьбой за уничтожение национального гнета, борьбы за социализм с антиимпериалистической освободительной борьбой поработенных народов»<sup>3</sup>.

Называя российскую империю «тюрьмой народов», В. И. Ленин тем самым подчеркивал бесправное положение, темноту и отсталость всех инородцев, проживавших в России, к которым в первую очередь следовало проявить максимум внимания и оказать им помощь в переходе к социализму, минуя капитализм. Это было крайне необходимо потому, что из 140 млн. человек населения России 65 млн. составляли нерусские народы. Из них 30 млн. находились на доканти-

<sup>2</sup> Там же, т. 30, с. 120.

<sup>3</sup> К 100-летию со дня рождения Владимира Ильича Ленина: Тезисы ЦК КПСС. М., 1970, с. 14.

листической стадии развития, а 10 млн. переживали феодальные и патриархально-родовые отношения. К числу этих народов относились народы Средней Азии, Кавказа, 26 малых народностей Севера и Дальнего Востока<sup>4</sup>.

В. И. Ленин считал, что основой решения национального вопроса является принцип пролетарского интернационализма, в котором отражается единство стремлений и задач рабочих всех стран и континентов. Идеология пролетарского интернационализма исходит из признания равноправия всех рас и наций и не допускает ни порабощения, ни угнетения одних народов другими. Руководствуясь этими положениями, В. И. Ленин и Коммунистическая партия считали, что основой программных требований партии по национальному вопросу должно быть признание права наций на самоопределение, право самостоятельно, без насилия и вмешательства со стороны, решать все вопросы экономической и культурной жизни. В. И. Ленин писал, что русские социал-демократы «...ставят в свою программу не только полную равноправность языка, национальности и проч., но и признание права за каждой нацией самой определять свою судьбу»<sup>5</sup>. В § 3 Программы РСДРП, принятой II съездом партии в 1903 г., записано, что предоставляется «широкое местное самоуправление; областное самоуправление для тех местностей, которые отличаются особыми бытовыми условиями и составом населения», а в § 9 подтверждалось право на самоопределение за всеми нациями, входящими в состав государства<sup>6</sup>. Идея создания общего государства равноправных народов России на базе Республики Советов была значительно конкретизирована В. И. Лениным в брошюре «Материалы по пересмотру партийной программы», которая была напечатана в июне 1917 г. В новой редакции § 9 Программы партии признавалось «право на свободное отделение и на образование своего государства за всеми нациями, входящими в состав государства. Республика русского народа должна привлекать к себе другие народы или народности не насилием, а исключительно добровольным соглашением на создание общего государства. Единство и братский союз рабочих всех

<sup>4</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК 8-е изд. М., 1970, т. 2, с. 251, 252, 254.

<sup>5</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 7, с. 241.

<sup>6</sup> КПСС в резолюциях и решениях... т. 1, с. 63.

стран не мирятся ни с прямым, ни с косвенным насилием над другими народностями»<sup>7</sup>.

Понятно, что признание права наций на самоопределение не предусматривало конкретной формы государственного устройства наций, воспользовавшихся этим правом. Каждая нация должна была самостоятельно решить этот вопрос. Либо отделение и образование самостоятельного государства, либо добровольное вхождение в состав России с предоставлением широкого местного самоуправления. В последнем случае в Программе партии предусматривалась областная автономия, используя которую каждая нация или народность могла обеспечить себе полное равноправие среди других национальностей страны. Под местным самоуправлением, как указывал В. И. Ленин, большевики понимали национально-территориальную автономию. «Наша политическая Программа, — писал он, — исключает всякое насилие и несправедливость, требуя широкой автономии для отдельных провинций (см. пункт 3 программы партии)»<sup>8</sup>.

Советская автономия как государственно-правовая форма разрешения национального вопроса обеспечила переход ее субъектов от социально-экономической и политической отсталости к полной и окончательной победе социализма, созданию материально-технической базы коммунизма, подняла их до уровня передовых наций во всех сферах общественной жизни.

После победы Великой Октябрьской социалистической революции разработанные В. И. Лениным основные принципы национальной политики и некапиталистического пути развития отсталых народов из области теоретической переносятся в практику социалистического строительства. В этой связи В. И. Ленин неоднократно подчеркивал, что основным и главным в работе с национальными меньшинствами является завоевание доверия со стороны инородцев, обеспечение не только формального, но и фактического равенства всех народов. Для этого было необходимо пробудить в массах стремление к самостоятельному политическому мышлению и самостоятельной политической деятельности, что даст им возможность усвоить идею Советской организации и осуществить ее на деле<sup>9</sup>. В письме А. А. Иоффе по поводу разногласий между председателем Турккомиссии ВЦИК М. П.

<sup>7</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 32, с. 154.

<sup>8</sup> Там же, т. 17, с. 165—166.

<sup>9</sup> Там же, т. 41, с. 244.

Томским и членом Туркбюро Т. И. Сафаровым, что приводило к разжиганию вражды между русским и местным населением, В. И. Ленин отмечал, что нужно уделить особое внимание «.. вопросу защиты интересов туземцев... завоевать доверие туземцев; трижды и четырежды завоевать; доказать, что мы не империалисты, что мы уклони в эту сторону не потерпим»<sup>10</sup>.

Развивая и детализируя учение о некапиталистическом пути развития отсталых народов, В. И. Ленин на II Конгрессе Коминтерна в 1920 г. критиковал оппортунистов II Интернационала, продолжавших утверждать неизбежность капитализма для колониальных и отсталых народов. Он говорил, что «...можем ли мы признать правильным утверждение, что капиталистическая стадия развития народного хозяйства неизбежна для тех отсталых народов, которые теперь освобождаются и в среде которых теперь, после войны, замечается движение на пути прогресса. Мы ответим на этот вопрос отрицательно. Если революционный победоносный пролетариат поведет среди них систематическую пропаганду, советские правительства придут им на помощь всеми имеющимися в их распоряжении средствами, тогда неправильно полагать, что капиталистическая стадия развития неизбежна для отсталых народностей»<sup>11</sup>.

Следовательно, важнейшим условием перехода отсталых народов к социализму, минуя капитализм, является всесторонняя помощь пролетариата и правительства социалистического государства во всех областях социально-экономического и культурного развития. Для этого было необходимо использовать все государственно-правовые средства, с помощью которых отсталые народы можно было привлечь на сторону советской власти, укрепить у них советскую государственность, вовлечь широкие трудящиеся массы в социалистическое строительство. Коммунистическая партия, решая эту задачу, руководствовалась известным ленинским положением о том, что «...социалистическую революцию в стране, где громадное большинство населения принадлежит к мелким землевладельцам-производителям, возможно осуществить лишь путем целого ряда особых переходных мер»<sup>12</sup>. Так как в России диктатура пролетариата утвердилась в форме Советов, то и государственность национальных меньшинств

<sup>10</sup> Там же, т. 53, с. 189—190.

<sup>11</sup> Там же, т. 41, с. 245—246

<sup>12</sup> Там же, т. 43, с. 57.

могла быть только советской, а это означает образование органов власти и управления в национальных районах на базе Советов. В. И. Ленин пришел к выводу о необходимости поисков конкретных ответов на вопросы о том, каким образом «...приспособить как советские учреждения, так и коммунистическую партию (ее состав, ее особые задачи) к уровню крестьянских стран колониального Востока»<sup>13</sup>.

На окраинах России, в Средней Азии, Крайнем Севере, Дальнем Востоке, у отсталых народов почти не было своего национального - рабочего класса, поэтому не могло быть и «...речи о чисто пролетарском движении» и нужно было организовать массы для борьбы за создание «...крестьянских Советов, Советов трудящихся»<sup>14</sup>. Указывая на возможность применения Советов как представительных органов власти и управления для всех отсталых народов России, В. И. Ленин писал: «Установлено определенно, что всем трудящимся массам среди наиболее отсталых народов близка идея Советов, что эти организации, Советы, должны быть приспособлены к условиям докапиталистического общественного строя»<sup>15</sup>. Внимательное отношение к нуждам отсталых народов, учет особенностей их общественного и культурного развития, приспособление советской организации к условиям докапиталистического развития — основные и принципиальные направления политики Коммунистической партии по отношению к отсталым национальным меньшинствам России в послеоктябрьский период. Построить социалистическое общество в нашей стране было возможно только усилиями всех народов, решением проблемы взаимоотношения народов друг с другом, упрочением их дружбы, утверждением не только формального, но и фактического равенства всех наций, национальностей и народностей Советской России.

Коммунистическая партия и Советское правительство устанавливали взаимоотношения между народами на основе незыблемых ленинских принципов, записанных в «Декларации прав народов России» (1917 г.)<sup>16</sup>. В ней провозглашалось свободное развитие и сотрудничество всех народов России, устанавливалось равенство и суверенность наций, отменялись всяческие ограничения, подтверждалось право наро-

<sup>13</sup> Там же, т. 41, с. 457.

<sup>14</sup> Там же, с. 245

<sup>15</sup> Там же, с. 246

<sup>16</sup> Декреты Советской власти (25 октября 1917 — 10 марта 1918 г.). М., 1957, т. 1, с. 40.

дов на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельных государств, свободное развитие наций, народностей и этнографических групп, населяющих страну. Особенно важное значение имело последовательное проведение в жизнь ленинского принципа самоопределения наций, которое помогло бы образованию суверенных национальных государственных формирований у трудящихся масс национальных окраин России и последовательной демократизации всех сторон их общественной и культурной жизни.

Советское многонациональное государство образовано на основе принципа социалистической федерации. Социалистическая федерация возникла впервые в истории после победы Октябрьской революции как результат революционного творчества народных масс. В. И. Ленин, обобщая опыт этого творчества, открыл новый, социалистический тип федерации и обосновал ее принципы. Он писал, что «...мы хотим добровольного союза наций, такого союза, который не допускал бы никакого насилия одной нации над другой, — такого союза, который был бы основан на полнейшем доверии, на ясном сознании братского единства, на вполне добровольном согласии»<sup>17</sup>.

В. И. Ленин считал, что федерация и советская автономия являлись теми основными и главными условиями, которые могли обеспечить справедливое решение национального вопроса, облегчить некапиталистическое развитие отсталых народов. «Для устранения национального гнета необходим фундамент — социалистическое производство, но на этом фундаменте необходима еще демократическая организация государства, демократическая армия и пр. Перестроив капитализм в социализм, пролетариат создает возможность полного устранения национального гнета; эта возможность превратится в действительность «только» — «только»! — при полном проведении демократии во всех областях, вплоть до определения границ государства согласно «симпатиям» населения, вплоть до полной свободы отделения», — писал В. И. Ленин<sup>18</sup>.

Советская федерация предусматривает широкую государственную и административную автономию для всех национальностей, компактно заселяющих ту или иную территорию,

<sup>17</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 40, с. 43.

<sup>18</sup> Там же, т. 30, с. 22.

и обеспечивает народам национальное равноправие. Это было законодательно закреплено III Всероссийским съездом Советов, который в январе 1918 г. утвердил Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа. В Декларации записано, что «Советская Российская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация Советских национальных республик»<sup>19</sup>. Каждой нации предоставлялось право самостоятельно решать, желает ли она и на каких основаниях участвовать в правительстве РСФСР и других учреждениях. В отношении тех наций и народностей, которые решили бы остаться в рамках федеративного государства и не воспользовались своим правом на отделение, В. И. Ленин предлагал осуществить широкую областную автономию. В статье «Критические заметки по национальному вопросу» он писал: «Несомненно, наконец, что для устранения всякого национального гнета крайне важно создать автономные округа, хотя бы самой небольшой величины, с цельным, единым, национальным составом, причем к этим округам могли бы «тяготеть» и вступать с ними в сношения и свободные союзы всякого рода, члены данной национальности, рассеянные по разным концам страны или даже земного шара»<sup>20</sup>. Широкая национально-территориальная автономия была действенным средством помощи со стороны более передовой нации отсталым и угнетенным народам в установлении фактического равноправия, укреплении национального доверия, сплочения и дружбы рабочих и крестьян различных наций. Правом на отделение в первые годы после революции воспользовались народы Украины, Белоруссии, Грузии, Армении, Азербайджана, провозгласившие образование суверенных Советских национальных республик. В отделившихся Польше и Финляндии, после ожесточенной борьбы, власть захватила буржуазия и были образованы буржуазные республики, независимость которых была признана РСФСР. В отношении тех народов, которые пожелали остаться в составе РСФСР, по находились на стадии политической, экономической и культурной отсталости, осуществлялся план образования автономных республик, областей и национальных округов, дававший возможность быстро осуществить глубокие социально-экономические преобразования и перевести их строительство на социалистические рельсы. По этому пути пошли многие народности Средней Азии, Поволжья,

<sup>19</sup> Там же, т. 35, с. 221.

<sup>20</sup> Там же, т. 24, с. 148—149

Урала и Сибири. В апреле 1918 г. на V краевом съезде Советов Туркестанского края была провозглашена Туркестанская Советская Социалистическая Автономная Республика — первая автономная республика в составе РСФСР. В 1919—1920 гг. были образованы Башкирская, Татарская, Марийская, Удмурдская, Карельская и другие автономные республики. Значительно позднее в конце 20 — начале 30-х гг. развернулось строительство национальной государственности у малых народов Севера. Это объясняется несколькими объективными причинами. Во-первых, восстановление Советской власти и борьба с контрреволюцией в Сибири и на Дальнем Востоке была завершена только к 1922 г. и народности Севера вступили на путь социалистического развития позже других районов страны. Во-вторых, малые народы Севера находились на чрезвычайно низкой ступени экономического, политического и культурного развития, и требовалось время для оказания им конкретной помощи в преодолении отсталости, пробуждении политического самосознания, приобщения к активному социалистическому строительству и создания своей национальной государственности в виде административной автономии национальных округов. Оценивая результаты этой огромной работы, В. И. Ленин писал: «Мы дали всем нерусским национальностям их собственные республики или автономные области»<sup>21</sup>.

Последовательное проведение в жизнь ленинского плана национально-государственного строительства и образование Союза Советских Социалистических Республик привело к установлению революционной суверенной власти трудящихся масс прежних колониальных окраин России и сопровождалось демократизацией всех сторон их общественной жизни. Создание советской национальной государственности сыграло решающую роль в деле ликвидации остатков недоверия и вражды между великим русским народом и теми народами, которые в царской России были неграмотными, угнетенными, отсталыми, способствовало объединению на пути строительства социализма всех народов СССР в единую дружную семью.

Некапиталистический путь развития отсталых народов, осуществленный на практике в Советском Союзе, показал всему миру жизненность идей марксизма-ленинизма, позволил в кратчайшие исторические сроки ликвидировать со-

<sup>21</sup> Там же, т. 44, с. 146.

циональную, экономическую и культурную отсталость народов бывших колониальных окраин России, сделал их равноправными и активными участниками строительства социализма. В политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии отмечено: «Основы решения национального вопроса в нашей стране заложила Великая Октябрьская социалистическая революция. Опираясь на учение В. И. Ленина, завоевания социализма, Коммунистическая партия проделала гигантскую преобразующую работу в этой области. Ее результаты — выдающееся завоевание социализма, обогатившее мировую цивилизацию. Советский народ выступает как качественно новая социальная и интернациональная общность, спаянная единством экономических интересов, идеологии и политических целей»<sup>22</sup>.

---

---

<sup>22</sup> Правда, 1986, 26 февр.

## ЛЕНИНСКИЙ ПРИНЦИП РАВНОПРАВИА СУБЪЕКТОВ СОВЕТСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С. В. ФЕДОРОВ

Принцип равноправия субъектов федерации вытекает из суверенности и равноправия наций. Впервые требование национального равноправия было выдвинуто мелкой буржуазией еще в XVII—XVIII вв. в эпоху буржуазно-демократических революций на Западе. Однако оно носило внеклассовый, утопический, формальный характер: Буржуазно-демократическая трактовка национального равноправия обходит вопрос о гарантиях, о реальном обеспечении равноправия наций. История свидетельствует о том, что подлинное равноправие наций на базе капитализма неосуществимо, а становится реально возможным лишь в условиях диктатуры пролетариата и социализма, на что обращал неоднократно внимание В. И. Ленин<sup>1</sup>.

Принцип равноправия получил реальное воплощение в практике советского государственного строительства. Он был разработан В. И. Лениным в дооктябрьский период<sup>2</sup>. Первое законодательное закрепление этот принцип получил в Декларации прав народов России, провозгласившей равенство и суверенность народов России, ликвидацию политического неравенства, и в ст. 22 Конституции РСФСР 1918 г.

В процессе образования СССР ленинская идея равноправия наций явилась одним из принципов строительства этой новой советской социалистической федерации. В. И. Ленин не только выдвинул и развил идею образования СССР на началах добровольного объединения суверенных и равноправных союзных республик, но и отстоял ее от всякого рода искажений<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 41, с. 162.

<sup>2</sup> См. Там же, т. 25, с. 136.

<sup>3</sup> См. Там же, т. 48, с. 235; т. 45, с. 211, 212.

Большое внимание В. И. Ленин уделял и конкретным формам воплощения принципа равенства республик при конструировании высших государственных органов Союза ССР. В октябре 1922 г. в специальной записке в Политбюро ЦК РКП(б) В. И. Ленин в категорической форме отстаивал идею равноправного представительства всех союзных республик в руководстве общесоюзным ЦИК. Он писал: «Великорусскому шовинизму объявляю бой не на жизнь, а на смерть.. Надо абсолютно настоять, чтобы в союзном ЦИКе председательствовали по очереди русский, украинец, грузин и т. д.»<sup>4</sup>. Это ленинское требование нашло полное подтверждение в решениях XII съезда партии, где подчеркивалось: «... А) обеспечить при построении органов Союза равенство прав и обязанностей союзных республик как во взаимоотношениях между ними, так и в отношении центральной власти союза, Б) учредить в системе высших органов Союза специальный орган представительства всех республик и национальных областей на началах равенства»<sup>5</sup>.

О важности обеспечения национального равноправия глубоко и разносторонне говорится в письме В. И. Ленина «К вопросу о национальностях или об «автономизации». В. И. Ленин требовал «сугубой осторожности, предупредительности и уступчивости» в отношении с малыми и в прошлом угнетаемыми национальностями, ибо «...ничто так не задерживает развития и упроченности пролетарской классовой солидарности, как национальная несправедливость, ни к чему так не чутки «обиженные» националы, как к чувству равенства и к нарушению этого равенства... своими товарищами пролетариями»<sup>6</sup>.

Важно выделить, что инициатива РСФСР в образовании равноправного союза независимых советских государств явилась прямым воплощением идеи Ф. Энгельса о том, что интернациональное сотрудничество возможно только между равными, и даже первый среди равных нужен разве только при непосредственном действии<sup>7</sup>. Именно РСФСР, являясь великой державой, первой признала себя равной со всеми нациями страны, выступила инициатором равноправного союза наций.

<sup>4</sup> Там же, т. 45, с. 214.

<sup>5</sup> КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 8-е изд., 1970, т. 2, с. 440.

<sup>6</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 360.

<sup>7</sup> См. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд., т. 35, с. 221.

Принцип равноправия субъектов новой федерации был законодательно закреплен в Декларации об образовании СССР. В этих документах подчеркивалось, что союзные республики объединяются в Союз ССР на основе добровольности и равноправия.

Позднее принцип равноправия субъектов федерации нашел свое отражение и развитие в Конституциях 1924 г., 1936 г. и значительно более широкую и глубокую разработку в Конституции 1977 г. И дело здесь не только в увеличении количества статей, но и в обогащении их содержания, например, вопрос участия союзных республик в высших органах государственной власти и управления Союза. Президиум ЦИК, согласно Конституции 1924 г. состоял из 21 члена (полный состав Президиума Совета Союза и Совета Национальностей) ЦИК избирал по числу союзных республик четырех председателей из состава членов Президиума ЦИК (ст.ст. 26, 27). Совет Народных Комиссаров состоял из Председателя, заместителей председателя и наркомов (ст. 37). Верховный суд: председатель, заместитель председателя, 4 председателя пленарных заседаний верховных судов союзных республик (ст. 45). Президиум Верховного Совета Союза ССР по Конституции 1936 г. состоял из Председателя, 15 заместителей — по одному от каждой союзной республики, секретаря и 20 членов (ст. 61). В состав Совета Министров входили Председатели Советов Министров союзных республик по должности (ст. 70), раньше этого положения в Конституции 1936 г. не было. Законом СССР от 12 февраля 1957 г. это дополнение было внесено в Конституцию. Аналогично ст. 70 была дополнена в мае 1957 г и ст. 105, которой было предусмотрено, что в состав Верховного суда СССР входят председатели Верховных судов союзных республик по должности. Равноправное представительство союзных республик в высших органах государственной власти и управления СССР закреплено и в Конституции 1977 г. в ст.ст. 120, 129, 153. Более того, все союзные республики создали постоянные представительства Советов Министров своих республик при правительстве СССР.

В прямой формулировке принцип равноправия субъектов федерации закреплен в ст. 70 ныне действующего Основного Закона. Эта статья гласит, что Союз ССР — есть единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате сво-

бодного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных советских социалистических республик. Равноправие союзных республик выражается в том, что каждая союзная республика — суверенное советское социалистическое государство. Суверенные права союзной республики охраняются Союзом ССР (ст. 81). Далее это равноправие состоит в том, что каждая республика имеет право свободного выхода из состава СССР (ст. 73); территория ни одной республики не может быть изменена без ее согласия (ст. 78); союзные республики имеют свое республиканское гражданство (ст. 33), причем каждый гражданин союзной республики является гражданином СССР; каждая республика избирает одинаковое число депутатов в Совет Национальностей Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР, Верховного суда СССР (ст.ст. 120, 129, 153), иными словами, участвуют в решении вопросов, отнесенных к ведению Союза ССР (ст. 77); каждая союзная республика имеет право предлагать Верховному Совету СССР вносить проекты законов и другие наиболее важные вопросы государственной жизни на всенародное обсуждение (ст. 112). Наконец, каждая республика независимо от величины населения, территории, уровня развития имеет одинаковую с другими компетенцию (ст. 76), принимаемую и изменяемую своим высшим органом государственной власти Конституцию (ст. 76). Принцип равноправия состоит также в том, что Конституция СССР 1977 г. не закрепляет в качестве государственного языка ни один из языков народов СССР, оставляя за каждой союзной республикой право иметь свой собственный государственный язык. Конституция СССР не только сохраняет и обеспечивает суверенные права союзных республик, но и расширяет их и еще больше укрепляет их гарантии. Так, ст. 113 представляет каждой союзной республике право законодательной инициативы в Верховном Совете СССР в лице их высших органов государственной власти.

Таким образом, принцип равноправия субъектов федерации заключается в том, что компетенция всех союзных республик одинакова, ни одна из них не имеет никаких юридических преимуществ перед другой, отношения союзных республик с Союзом ССР строятся на основе единых конституционных норм. Из принципа равноправия исходят и многие другие конкретные положения Основного Закона.

Социалистическое понимание национального равноправия включает не только юридическое его закрепление, но и необ-

ходимость осуществления фактического (экономического, политического, культурного, социального) равенства субъектов. Предоставление юридического и политического равноправия нациям имело для советского государства исключительно важное значение. Но этого было недостаточно. Многие ранее отсталые народы нашей страны после победы социалистической революции еще не обладали достаточными материальными средствами, кадрами и т. д. для того, чтобы в полной мере использовать эти права. Поэтому прежде всего необходимо было ликвидировать национальное и политическое неравенство, поскольку критерием для признания подлинного (реального, а не только юридического) осуществления принципа равенства наций в области общественно-политической жизни является обеспечение им реальных возможностей использования (и действительное использование) всех прав и обязанностей, которые предоставляет им социалистический строй. В. И. Ленин писал: «...интернационализм со стороны ранее угнетающей великой нации должен состоять не только в соблюдении формального равенства наций, но и в таком неравенстве, которое возмещало бы со стороны нации угнетающей, нации большой, то неравенство, которое складывается в жизни фактически»<sup>8</sup>.

Ленинский план мероприятий по осуществлению этой сложной и трудной национальной проблемы получил свое конкретное выражение в решениях X и XII съездов партии, поставившими задачей ликвидацию неравенства. Коммунистическая партия руководствовалась тем, что правовое национальное равенство создает благоприятные условия для оказания помощи угнетаемым в прошлом нациям в деле поднятия их экономического и культурного уровня и тем самым осуществления их фактического равенства.

В советской социалистической литературе вплоть до 1961 г. считалось незыблемым положение о том, что фактическое равенство наций (а следовательно, и союзных республик) — это уже воплощенная в жизнь программа. Такая постановка вопроса была в основном правильной. Однако ее существенный недостаток заключался в том, что проведение политики фактического равенства не формулировалось как задача, которая должна решаться и в будущем. Программа КПСС поставила вопрос иначе: «Партия будет по-прежнему проводить политику, обеспечивающую фактическое равенство

<sup>8</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 359.

всех наций, народностей с полным учетом их интересов, уделяя особое внимание тем районам страны, которые нуждаются в более быстром развитии»<sup>9</sup>. В настоящий период развития социалистического общества проведение политики, обеспечивающей фактическое равенство всех союзных республик, не только сохраняет свое значение, но и приобретает новый смысл, ввиду бурных темпов развития социалистической экономики, непрерывного роста производительных сил.

— — — — —

---

<sup>9</sup> Программа Коммунистической партии Советского Союза. М., 1976, с. 114.

## О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЕЙ В СОСТАВЕ АССР

М. А. МИТЮКОВ

В специальной литературе одной из особенностей советских автономий считается то, что они не входят непосредственно в состав других автономных единиц<sup>1</sup>. Трудно безоговорочно согласиться с этим, поскольку опыт нашего национально-государственного строительства в 20-х гг. свидетельствует об обратном. Свообразным в то время был правовой статус Горно-Бадахшанской и Каракалпакской автономных областей. В отличие от других автономных областей, связанных с союзной республикой непосредственно или через краевое объединение, они входили соответственно в Таджикскую и Казахскую Автономные Республики, состоявшие, в свою очередь, первая в Узбекской ССР (1925—1929 гг.), а вторая — в РСФСР (1920—1936 гг.)<sup>2</sup>.

Проблема правового положения этих автономных областей в составе автономных республик мало исследована, что в основном объясняется недостаточностью нормативного материала<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См. Судницкий Ю. Г. Осуществление национального суверенитета в зарубежных социалистических государствах — Сб. ученых трудов Свердл. юрид. ин-та. Свердловск, 1967, вып. 7, с. 110.

<sup>2</sup> Постановление ВЦИК от 20 июля 1930 г. Каракалпакская автономная область была выделена из состава Казахской АССР и непосредственно подчинена центральным органам РСФСР, а в 1932 г. преобразована в автономную республику (СУ РСФСР, 1930, № 48, ст. 585; 1932, № 29, ст. 140).

<sup>3</sup> См. Файзинов М., Ахунджанов Л. Автономные образования в составе Узбекской ССР и их правовое положение — Научные работы и сообщения АН Узбекской ССР: Отделение общественных наук, Ташкент, 1961, с. 420—430; Ахунджанов Л. М. К вопросу вхождения Каракалпакской АССР в состав Узбекской ССР и принятие ее Конституции. — Тр. Ташк. ун-та, 1966, вып. 282, с. 88, Эйтили Л. Горно-Бадахшанская автономная область в составе Таджикской ССР. — Тр. Тадж. ун-та им. В. И. Ленина Сер. юрид. наук. Душанбе, 1957, вып. 8, с. 27—36, Раджабов С., Бободжанов Н. Советский Бадахшан в братской семье народов СССР. Душанбе, 1975, с. 17—20.

Конституции РСФСР и Узбекской ССР не определяли основ правового положения автономных областей в составе АССР<sup>4</sup>. Поэтому в целом правовой статус автономных областей в составе автономных республик регулировался не федеральным, а республиканским (АССР) законодательством. Это являлось отличительной чертой их юридической регламентации по сравнению с автономными областями, входящими в края, взаимоотношения которых устанавливались законодательством РСФСР, а не нормативными актами краевых объединений. Такая особенность в регулировании статуса Горно-Бадахшанской и Каракалпакской автономных областей объяснялась их вхождением в состав автономного государства, а не административно-территориальной единицы.

Как известно, Горно-Бадахшанская автономная область образовалась под названием «особая Памирская область». Но с самого начала она понималась как форма национальной государственности определенных этнических частей таджикского и киргизского народов. Так, 5 октября 1924 г. Таджикская национальная комиссия Среднеазиатского бюро ЦК РКП(б), обсудив вопрос о Памире, нашла необходимым образовать путем объединения Западного Памира, населенного таджиками, и Восточного Памира с киргизским населением в прежних границах всего Памира автономную область, входящую в состав Таджикской АССР, о чем ходатайствовала перед Политбюро ЦК РКП(б)<sup>5</sup>. Удовлетворяя эту просьбу, Президиум ЦИК СССР 2 января 1925 г. издал постановление «О включении Памира в состав Таджикской Автономной Социалистической Советской Республики», которое гласило:

---

<sup>4</sup> Характер связей между ГБАО и Узбекской ССР юридически не закреплялся, являясь «белым пятном» в советском законодательстве. Но можно сказать, что в отличие от автономных областей РСФСР ГБАО не пользовалась правом непосредственного избрания делегатов на съезд Советов союзной республики. Ст. 24 Конституции Узбекской ССР в редакции 1929 г. предусматривала, что Всеузбекский съезд Советов составляется из делегатов, избираемых Всетаджикским съездом Советов, Казак-Каракалпакского автономного района и окружными съездами Советов. (См. Съезды Советов в документах, т. 7, с. 200). В текущем законодательстве Узбекской ССР 1925—1929 гг. чрезвычайно редко упоминается ГБАО. Но и эти упоминания в основном связаны с утверждением актов Таджикской АССР (См.: СУ УзССР, 1927, № 41, ст. ст. 265, 266). В таких конституционных актах, как Положения о ЦИК, его президиуме, СНК УзССР не устанавливались какие-либо конкретные права и обязанности союзной республики по отношению ГБАО и не регламентировались формы участия ее в этих органах (СУ УзССР, 1925, № 25, ст. ст. 279, 280).

<sup>5</sup> Государственный архив ГБАО, ф. 1, оп. 1, д. 28, л. 69.

«В соответствии со ст. 6 Конституции Союза ССР образовать из Кара-Киргизской и Таджикской частей Памира особую Памирскую область со своим областным исполнительным комитетом, входящую в состав Таджикской Автономной Советской Социалистической Республики и подчиненную ей»<sup>6</sup>. На основе этого общесоюзного акта 26 апреля 1925 г. Ревком Таджикской АССР принял постановление «О территориальном подчинении Памира», которым объявил: «Считать Памир, населенный киргизами, и Горный Бадахшан, населенный таджиками, отходящими к территории Таджикистана»<sup>7</sup>.

Сопоставление этих законодательных актов свидетельствует о том, что термин «особая» в отношении Памирской области равнозначен слову «автономная». Это подтверждается тем, что на III съезде Советов СССР (13—20 мая 1925 г.) представитель области был утвержден членом Совета Национальностей ЦИК СССР<sup>8</sup>. Поэтому в опубликованном тогда составе ЦИК СССР 3-го созыва упоминается представитель от Памирской автономной области<sup>9</sup>.

Впервые эта АО именуется Горно-Бадахшанской в Декларации об образовании Таджикской Автономной Советской Социалистической Республики, принятой 1 декабря 1926 г. Учредительным съездом Советов Таджикской АССР<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> См. Систематическое собрание действующих законов Союза Советских Социалистических Республик Кн. первая. М., 1926, с. 207.

<sup>7</sup> Цит. по: Фаньян Д. К истории советского строительства в Таджикистане (1920—1929 гг.). Сб. док. Сталинабад, 1940, с. 73.

<sup>8</sup> См. Третий съезд Советов Союза ССР Стеногр. отчет М., 1925, с. 35.

<sup>9</sup> См. Состав Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик 1, 2 и 3-го созывов. М., 1926, с. 19—20.

<sup>10</sup> См. Съезды Советов в документах. М., 1964, т. 7, с. 310. Вместе с тем о дате переименования особой Памирской области в ГБАО высказаны различные мнения. Одни авторы утверждают, что это произошло в декабре 1925 г. (См.: Кошелева А. И., Васильев П. А. Административно-территориальное деление Таджикистана. Сталинабад, 1948, с. 9; Раджабов С. А., В. И. Ленин и советская национальная государственность Душанбе, 1970, с. 384—385), а другие полагают, что в декабре 1926 г. (См.: Гордиенко А. А. Создание советской национальной государственности в Средней Азии. М., 1959, с. 199; Дягтеренко Н. Д. Развитие советской государственности в Таджикистане. М., 1960, с. 85). Представляется, что последнее мнение является более достоверным, ибо оно основывается на вышеприведенном декларативном законодательном акте.

Основы правового положения ГБАО определялись Конституцией Таджикской АССР в специальной главе (8) «О Горно-Бадахшанской автономной области»<sup>11</sup>. Ею устанавливалось, что автономная область участвует в образовании высших органов власти автономной республики, избирая на своем съезде Советов делегатов на Всегаджикский съезд Советов из расчета один делегат на 3000 жителей (ст. 58), и предусматривалась система органов государственной власти ГБАО, аналогичная органам власти в автономных областях РСФСР (ст. ст. 59—62).

Особенностью конституционной, регламентации статуса ГБАО являлось и то, что он должен был регулироваться не Положением об автономной области, а Положением о Горно-Бадахшанском исполнительном комитете, утверждаемым не съездом Советов союзной республики, а съездом Советов АССР (ст. 60). Но Конституцией не решался вопрос о том, кем разрабатывается это Положение и должно ли оно приниматься съездом Советов ГБАО. Вместе с тем ею закреплялось право автономной области на законодательную инициативу (ст. 63) и определялась подотчетность ее органов власти и управления соответствующим органам АССР (ст. 52 п. «к» и ст. ст. 62, 64).

Согласно Декларации о преобразовании Таджикской АССР в Таджикскую Советскую Социалистическую Республику и непосредственном включении ее в СССР от 16 октября 1929 г. ГБАО стала входить в состав этой союзной республики, сохраняя свое юридическое положение<sup>12</sup>. Конституция Таджикской ССР 1931 г. в главе 8 «О Горно-Бадахшанской автономной области» текстуально воспроизвела содержание ст. ст. 58—65 прежней Конституции Таджикской АССР<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> См. Съезды советов..., т. 7, с. 375—376. В советском государственном ведении преобладает точка зрения, что эта Конституция являлась действующей, несмотря на то, что она не была утверждена съездом Советов Узбекской ССР, в состав которой в то время входила Таджикская АССР, поскольку в связи с подготовкой в 1929 г. к преобразованию Таджикистана в союзную республику этот вопрос съездом не рассматривался (См.: Гимпелевич Р. С., Раджабов С. А., Литвинова Г. И. Вводная статья к съездам Советов Таджикской АССР и ССР.— В сб.: Съезды Советов, т. 7, с. 314; Агзамхаджаев А. А. Таджикская АССР в составе Узбекской ССР.— Тр. Ташк. ун-та, 1966, вып. 282, с. 261).

<sup>12</sup> См. Съезды Советов в документах, т. 7, с. 658—660, 663

<sup>13</sup> См.. Там же, с. 686—687

Дальнейшее развитие правовая регламентация статуса ГБАО получила в Конституции Таджикской ССР в редакции 1935 г., установившей, что ее образование осуществлено на основе права наций на самоопределение и волеизъявления трудящихся Горного Бадахшана на оформление своего государственного бытия в составе Таджикской ССР в виде автономной области, что последняя управляется на основе Конституции союзной республики и специального положения о ней, которое окончательно после принятия его съездом Советов ГБАО утверждает съезд Советов Таджикистана (ст. 52)<sup>14</sup>. Таким образом, в 1935 г. законодательство всех союзных республик имело норму о регулировании статуса автономных областей положениями о них, принимаемыми их съездами Советов.

В новой редакции Конституции Таджикской ССР более четко определялись и взаимоотношения республики и ГБАО. К компетенции ЦИК Таджикской ССР и его Президиума отнеслось установление границ автономной области (п. «в» ст. 25), право отмены, изменения и приостановления постановлений ее областного съезда Советов и исполкома (ст. ст. 33, 35, 53). В ней в соответствии с принципом двойного подчинения закреплялась подотчетность отраслевых органов управления ГБАО — ее облисполкому и его президиуму, а также соответствующим наркоматам Таджикской ССР (ст. 56).

Законодательство Таджикской ССР признавало также, что вопросы внутреннего административного деления ГБАО являются совместной компетенцией союзной республики и автономной области. Поэтому ее органы власти, проводя районирование, не устанавливали внутреннее деление АО, а лишь рекомендовали Горно-Бадахшанской автономной области провести административно-хозяйственное районирование и заменить волостное деление районами<sup>15</sup>.

Особенностью правового статуса ГБАО в отличие от автономных областей других союзных республик, являлось и то, что создание отдельных ее государственно-правовых институтов затянулось на несколько лет. В частности, обеспе-

<sup>14</sup> См. Там же, с. 724.

<sup>15</sup> См. ст. 2 постановления ЦИК и СНК Таджикской ССР от 30 июля 1930 г. «О ликвидации округов» (Систематическое собрание действующих законов Таджикской ССР Сталинабад, 1932, с. 148).

чение ее автономии в области судоустройства было осуществлено лишь созданием в 1930 г. областного суда<sup>16</sup>.

Каракалпакская автономная область (ККАО) была принята в состав Казахской АССР на V Всеказахском съезде Советов в апреле 1925 г., окончательное вхождение ее в эту автономную республику утверждено XII Всероссийским съездом Советов<sup>17</sup>.

Особенности ее правового положения в автономной республике отражены в Положении о Каракалпакской автономной области, первоначально принятом СНК Казахской АССР, а затем измененном и дополненном 12 ноября 1925 г. Президиумом Казахского ЦИК<sup>18</sup>. Хотя это положение и не было утверждено ВЦИК (как требовала того ст. 44 Конституции РСФСР), оно являлось действующим законодательным актом<sup>19</sup>, поскольку фактический статус ККАО, структура ее органов государственной власти и управления и их компетенция, ее внутреннее деление определялись в соответствии с ним. Установленная им регламентация прав и обязанностей облисполкома, его отделов и местных органов государственной власти не противоречила действующим тогда узаконениям о губернских съездах советов и исполкомах. Положение о ККАО представляло своего рода местную кодификацию законодательства об автономных областях и признавалось в качестве правового акта Президиумом ЦИК Казахской АССР.

Это положение имело 207 статей и состояло из семи глав, посвященных соответственно государственно-правовому положению ККАО, ее административному делению, правам и обязанностям ее органов власти, областному съезду Советов и облисполкому, окружным съездам Советов и исполнительным комитетам, городским советам и волостным съездам Советов и волостным исполкомам<sup>20</sup>. Оно устанавливало, что ККАО входит в состав Казахской АССР и регламентировало пределы ее автономии, но не в РСФСР, а в автономной республике.

<sup>16</sup> См. восстановление ЦИК Таджикской ССР от 28 января 1930 г. «Об учреждении областного суда автономной Горно-Бадахшанской области». (Там же, с. 791).

<sup>17</sup> См. Ахунджанов Л. М. Указ. соч., с. 88.

<sup>18</sup> ЦГА Казахской ССР, ф. 5, д. 5, оп. 7, л. 6, 6 об.

<sup>19</sup> См. Файзинов М., Ахунджанов Л. Указ. соч., с. 429.

<sup>20</sup> ЦГА Казахской ССР, ф. 5, оп. 6, д. 95, л. 54—84 об.

Правовой статус ККАО в составе Казахской АССР схож с положением автономных областей РСФСР, входящих в края<sup>21</sup>. Она, как и эти автономные области, была автономна в вопросах внутренних дел, юстиции, народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, земледелия и бюджета и согласовывала его и свой план с общереспубликанским (АССР) планом. В остальных отраслях управления ККАО выполняла директивы наркоматов КАССР (ст. ст. 4 и 7).

Вместе с тем Казахская автономная республика наделялась в отношении ККАО большими полномочиями, чем края РСФСР в отношении стоящих в них автономных областей. Край не вправе был утверждать положение об автономной области. Практика же развития взаимоотношений Каракалпакской АО с КАССР свидетельствует, что Положение об этой автономной области предварительно рассматривалось СНК и Президиумом ЦИК Казахской АССР, а также предполагалось, что оно будет утверждено ЦИК автономной республики. Но если постановления исполнительных комитетов автономных областей не могли быть отменены крайисполкомом, то постановления облисполкома ККАО отменялись Президиумом ЦИК Казахской АССР (ст. 6). Кроме этого, разногласия между органами автономной области и края разрешались РСФСР, а разногласия между Каракалпакским облисполкомом и соответствующими наркоматами Казахстана разрешались Президиумом ЦИК этой автономной республики (ст. 80). Такой характер государственно-правовых взаимоотношений между АССР и входящей в нее автономной областью фактически обуславливался выполнением автономной республикой принадлежащих союзной республике функций по руководству АО Те федеративные отношения, которые обычно складывались между автономными областями и РСФСР, здесь трансформировались в государственно-правовые связи первых с АССР. Это прежде всего видно из того, что представительство ККАО учреждалось не при Президиуме ВЦИК, а при Президиуме Казахского ЦИК, причем это

<sup>21</sup> На практике партийные и советские органы Казахстана в то время именвались краевыми по отношению к входящим в него губерниям (См.: Директивы партии и постановления правительства КАССР по коренизации аппарата Кызыл-Орда, 1927, с. 26—33; Постановление СНК КАССР от 23 ноября 1929 г. «О краевом ветеринарно-санитарном совете при НКЗеме КАССР» — Систематическое собрание законов Казахской Автономной Советской Социалистической Республики, действующих на 1 января 1930 г. Алма-Ата, 1930).

представительство наделялось теми же правами и обязанностями, что и представители в Москве (ст. ст. 11—16). Правда, в целях содействия хозяйственным связям Каракалпакии в представительстве Казахской АССР при Президиуме ВЦИК имелась должность заместителя представителя, занимаемая лицом, назначаемым облисполкомом ККАО<sup>22</sup>.

Устанавливая свое внутреннее административное деление, эта автономная область также вступала в государственно-правовые отношения не только с РСФСР, но и КАССР. Постановление Каракалпакского облисполкома по этому вопросу предварительно рассматривалось в ЦИК Казахской АССР, а затем утверждалось ВЦИК<sup>23</sup>.

Таким образом, в отличие от краевых объединений АССР в отношении автономной области осуществляла не только функции помощи и руководства, но и многие функции, связанные с существованием автономной области как субъекта РСФСР (предварительное утверждение Положения и административного деления, отмена постановлений облисполкома, разрешение разногласий между органами управления КАССР и автономной области). В свою очередь, вхождение ККАО в состав автономного государства обуславливало наделение ее правом внесения законодательных предположений в соответствующие органы АССР<sup>24</sup>.

Одновременно нельзя утверждать, что ККАО была лишена права непосредственного сношения с органами Российской Федерации. Высшие органы государственной власти и управления РСФСР обращали внимание на организацию советского, хозяйственного и культурного строительства в Каракалпакии. В нормативных актах и иных постановлениях, касающихся Казахской АССР, обычно выделялся раздел, посвященный этой автономной области. ВЦИК и СНК в них опре-

<sup>22</sup> См. В братском единстве народов СССР Государственное строительство Советского Казахстана. Алма-Ата, 1972, с. 280

<sup>23</sup> Например, ст. 2 постановления ВЦИК от 3 сентября 1928 г. «О районировании Автономной Казахской ССР» гласила «Утвердить постановления Центрального Комитета Казахской ССР и Каракалпакского областного исполнительного Комитета об упразднении существующего административно-территориального деления Каракалпакской автономной области, состоящего из 4 округов и 25 волостей с образованием взамен их следующих 10 районов...» (СУ РСФСР, 1928, № 118, ст. 743).

<sup>24</sup> См. п. «а» ст. 54 Положения о Каракалпакской автономной области.

деляли основные направления деятельности автономной республики по руководству и помощи ККАО<sup>25</sup>.

Непосредственные федеральные связи ККАО с РСФСР в исследуемый период возникали или должны возникать по поводу изменения административного деления, избрания делегатов на Всероссийский съезд Советов, окончательного утверждения Положения об автономной области, установление норм представительства на съезд Советов Казахской АССР и, наконец, в связи с выделением АО из состава автономной республики и непосредственным вхождением ее в РСФСР<sup>26</sup>.

Сравнение правовых статусов Горно-Бадахшанской и Каракалпакской автономных областей позволяет сделать некоторые касающиеся их юридического положения в АССР общие выводы:

1. Автономные республики, будучи национальными государствами, в той или иной мере регулируют пределы автономии автономных областей. Если в Таджикской АССР это достигалось закреплением в ее Конституции основных положений о ГБАО, а также утверждением предусмотренного Конституцией Положения о Горно-Бадахшанском областном исполнительном комитете, то в Казахской АССР то же осуществлялось фактическим утверждением Положения о Каракалпакской автономной области и текущим законодательст-

---

<sup>25</sup> Например, в постановлении СНК РСФСР «По докладу Автономной Казахской Социалистической Советской Республики» в разделе «О работе в Каракалпакской автономной области» предлагалось правительству автономной республики для развития народного хозяйства ККАО провести новые ирригационные работы, восстановить существующие заводы по переработке хлопчатника, предусмотреть в бюджете КАССР усиление ассигнований на социально-культурные нужды Каракалпакии (СУ РСФСР, 1928, № 106, ст. 665). Третья сессия ВЦИК 13-го созыва также обязала СНК Казахской АССР разработать и провести мероприятия по поднятию хозяйственного и социально-культурного уровня ККАО, обеспечить их необходимыми средствами из республиканского (АССР) бюджета и представить в отношении мероприятий федеративного значения соответствующие проекты на рассмотрение Правительства РСФСР (СУ РСФСР, 1929, № 79, ст. 768).

<sup>26</sup> Этот шаг обуславливался достижениями ККАО в хозяйственном строительстве, ростом политической активности трудящихся и их культурного уровня и необходимостью «обеспечить для ККАО возможность самостоятельно и еще более быстро проводить социалистическое переустройство области» (См.: Стенографический отчет III Юбилейной сессии Казахского Центрального Исполнительного Комитета. Алма-Ата, 1930, с. 87—88).

вом АССР<sup>27</sup>. Установление пределов автономии ГБАО полностью относилось к компетенции Таджикской АССР, общие же начала статуса Каракалпакской АО устанавливались не только КАССР, но и законодательством РСФСР.

2. Федеративные отношения входящих в АССР автономных областей с союзными республиками опосредствуются государственно-правовыми связями автономий. Вместе с тем автономные области не перестают быть субъектами федерации, поскольку они сохраняют право непосредственного сношения с союзными республиками, участвуют в их съездах Советов и т. д.

---

---

<sup>27</sup> См. например Постановление ЦИК и СНК КАССР от 11 апреля 1925 г. «О силе законов федеративного центра, Киргизской и Туркестанской АССР на территории автономной Каракалпакской области» и от 17 мая 1927 г. «Об установлении окончательного срока перехода делопроизводства в казахских уездных, окружных учреждениях на каз. язык..» и др. (Систематическое собрание законов Казахской Автономной Советской Социалистической Республики, действующих на 1 января 1930 г. Алма-Ата, с 19. 72—33, 52, 113—115).

## КОНТРОЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВЕТОВ В ПЕРВЫЕ ГОДЫ ДИКТАТУРЫ ПРОЛЕТАРИАТА

(по конституционному законодательству 1917—1925 гг.)

Л. П. ЕЛИЗАРЬЕВА

Постановлением Второго Всероссийского съезда Советов от 25 октября 1917 г. вся полнота власти была передана в руки Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов<sup>1</sup>.

Выражением действительного полновластия Советов являлось и их право на осуществление контроля наряду с законодательной и управленческой деятельностью. Без контроля властные функции Советов не могли быть реализованы ими до конца. «...Парламентарии, — писал В. И. Ленин, — должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни»<sup>2</sup>.

На другой день после свержения буржуазии контроль стал главной экономической задачей каждого Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов<sup>3</sup>. Признавая решающее значение контроля для организации и осуществления государственной власти, Советы приступили к его проведению с первых дней Октября. Именно тогда они смогли начать осуществление всеобъемлющего, систематического и действенного контроля, ибо право на такой контроль дает власть.

Контроль Советов отличался емким содержанием. Он был организован над всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями, находившимися на их территории. Одна часть контрольных мероприятий проводилась Советом непосредственно, другая — через его вспо-

<sup>1</sup> См. Съезды Советов Союза ССР, союзных и автономных советских социалистических республик. Сб документов, 1917—1936. М., 1959, т. 1, с. 8.

<sup>2</sup> Ленин В. И. Государство и революция. Полн. собр. соч., т. 33, с. 48.

<sup>3</sup> См. Ленин В. И. Первоначальный вариант статьи «Очередные задачи Советской власти». — Полн. собр. соч., т. 36, с. 130.

могательный аппарат или специальные контрольные органы.

Как первый опыт новой власти контроль Советов осуществлялся не только по различным направлениям, но и посредством многообразных форм и методов различными субъектами. На необходимость такого контроля указывал В. И. Ленин. Он писал, что суть социалистического преобразования заключается в том, что учет и контроль производятся Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов как верховной государственной властью или по указаниям, по полномочию этой власти<sup>4</sup>.

В первую очередь Советы осуществляли контроль за органами государственной власти и управления, т. е. нижестоящими Советами, своими исполнительными комитетами, их отделами (секциями, комиссиями).

Сразу же после победы Октября центральные органы Советской республики начали обобщать опыт местных советских органов. Особое значение этой работе придавал В. И. Ленин. Позднее он писал: «Мы убеждены, что если наша революция достигла настоящих успехов, то это потому, что именно власти на местах, опыту самих мест мы всегда уделяли самое главное внимание»<sup>5</sup>.

Анализ практики местных Советов и издаваемых ими нормативных актов позволил выработать рекомендации, общие для всех Советов, в которых определялись задачи органов власти на местах, их полномочия, структура аппарата.

В частности, в обращении НКВД от 24 декабря 1917 г. «Об организации местного самоуправления» указывалось: «Вся страна должна покрыться целой сетью советских организаций, которые должны находиться в тесной организационной зависимости между собой»<sup>6</sup>. Согласно этому обращению Советы, будучи органами власти на местах и самостоятельными в вопросах местного характера, обязаны были действовать в соответствии с декретами и постановлениями не только центральной власти, но и тех более крупных советских организаций, в состав которых они входили.

Таким образом, уже в самом начале советского строительства основой построения и взаимодействия представительных органов государственной власти стал принцип демократиче-

<sup>4</sup> См. Ленин В. И. Как организовать соревнование? — Полн. собр. соч., т. 35, с. 199.

<sup>5</sup> Ленин В. И. Речь на IV сессии ВЦИК IX созыва 31 октября 1922 г. — Полн. собр. соч., т. 45, с. 249.

<sup>6</sup> СУ, 1917, № 12, ст. 179.

ского централизма. Одной из форм реализации этого принципа, выражением организационной зависимости внутри системы Советов является отчетность нижестоящих Советов перед вышестоящими.

В первые месяцы социалистической революции самостоятельность Советов в отдельных случаях понимали неправильно. Некоторые нижестоящие Советы не считали для себя обязательными решения и распоряжения вышестоящих<sup>7</sup>. 8 декабря 1918 г. Совет Рабоче-крестьянской Обороны в постановлении «О точном и быстром исполнении распоряжений центральной власти и устранении канцелярской волокиты» отмечал, что «областные учреждения до сих пор еще продолжают издавать свои законы и декреты, нередко противоречащие декретам центральной власти»<sup>8</sup>. Этим же постановлением областным и местным советским учреждениям вменялось в обязанность не только точно и беспрекословно исполнять распоряжения центра, но и обязательно проверять исполнение каждого предписания. В связи с этим 12 декабря 1918 г. В. И. Ленин писал в своей работе «Набросок правил об управлении советскими учреждениями»: «Все руководящие советские учреждения, как-то: исполкомы, губернские и общегородские Совдепы и т. п., обязаны немедленно перестроить свои работы таким образом, чтобы на первое место встал фактический контроль за действительным осуществлением постановлений центральной власти и местных учреждений...»<sup>9</sup>.

В этих условиях систематическая отчетность являлась необходимым фактором организации и деятельности единой системы представительных органов государственной власти, важнейшим средством контроля за исполнением законов и распоряжений центра на местах.

Законодательно право контроля съездов Советов и их исполкомов над нижестоящими Советами было закреплено Конституцией РСФСР 1918 г., ст. 62 которой гласила: «Съездам Советов и их исполнительным комитетам принадлежит право контроля над деятельностью местных Советов (т. е. областным — право контроля над всеми Советами данной области,

<sup>7</sup> См.: Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти: (Некоторые вопросы истории, теории и практики). М., 1978, с. 53—54; Лепешкин А. И. Местные органы власти Советского государства (1917—1920). М., 1957, с. 160—161.

<sup>8</sup> СУ, 1918, № 93, ст. 929.

<sup>9</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 37, с. 366.

губернским — над всеми Советами данной губернии, кроме городских, не входящих в состав уездных съездов Советов и т. д.)»<sup>10</sup>.

Практика знает немало случаев использования вышестоящими Советами своего права контроля нижестоящих. Так, 28 февраля 1918 г. Красноярский соединенный губернский исполком Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов утвердил повестку дня предстоящего губернского съезда Советов, в которой значилось: «Доклады уездных и краевых Советов»<sup>11</sup>. А 1 декабря 1922 г. на Барнаульском уездном съезде Советов с докладом о деятельности Ребрихинского волостного Совета выступил представитель его исполкома<sup>12</sup>.

Необходимое место в деятельности Советов занимал контроль и за деятельностью своего вспомогательного аппарата, т. е. исполнительного комитета, его отделов.

В первые же дни февральской революции Советы на основе творчества и инициативы народных масс создавали свой аппарат управления. Уставы и Положения о формировании, организации и деятельности Советов, разработанные еще в период февральской революции, определяли порядок взаимоотношения представительных органов власти со своим вспомогательным аппаратом и закрепляли обязанность исполкомов, а также секций, комиссий и других образуемых Советами органов отчитываться перед соответствующими Советами на их собраниях.

Так, в проекте Устава Томского Совета рабочих депутатов от 6 апреля 1917 г. было сказано: «Для проведения в жизнь постановлений общих собраний и ведения текущей работы избирается исполнительный орган из 11 человек, который и делает всякий раз доклад о своей деятельности общему собранию Совета рабочих депутатов»<sup>13</sup>.

Из протоколов собраний и съездов Советов видно, что первым вопросом в повестке дня обычно являлся отчет исполкома за прошедший с момента прошлого собрания период. Поэтому можно утверждать, что данное направление

<sup>1</sup> Конституции и конституционные акты РСФСР (1918—1937) Сб. док./Под ред. А. Я. Вышинского. М., 1940, с. 28

<sup>11</sup> Красноярский крайгосархив, ф. 258, оп. 2, д. 11, л. 46.

<sup>12</sup> См. Советы Западной Сибири (1919—1925): Сб. док. Новосибирск, 1980, с. 128.

<sup>13</sup> Борьба за власть Советов в Томской губернии (1917—1919): Сб. документальных материалов Томск, 1957, с. 38

контроля Советов возникло и оформилось еще до Октября. С установлением Советской власти оно получило свое развитие, а позднее и законодательное закрепление в ст. ст. 55 и 58 Конституции РСФСР 1918 г.

В качестве примеров можно привести протоколы общего собрания Томского Совета рабочих и солдатских депутатов от 15 декабря 1917 г.<sup>14</sup> и от 9 апреля 1918 г.<sup>15</sup>; протокол пленарного заседания Красноярского Совета рабочих и солдатских депутатов от 27 ноября 1917 г.<sup>16</sup>; протокол пленарного заседания Красноярского Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов от 5 января 1918 г.<sup>17</sup>; протокол заседания Томского городского Совета от 13 мая 1918 г.<sup>18</sup>. Нередко собрания и съезды Советов рассматривали отчеты отделов, секций и комиссий.

На пленарном заседании Красноярского Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 27 января 1918 г. были заслушаны доклады о работе продовольственной секции и судебной комиссии<sup>19</sup>; на сессии Новониколаевского городского Совета 5 февраля 1924 г. рассмотрен доклад здраводела о лечебной помощи населению Новониколаевска<sup>20</sup>; на съезде Советов Омской губернии 7 марта 1922 г. с отчетным докладом выступил председатель губернской хозяйственной комиссии<sup>21</sup>; на пленуме Омского горсовета 29 марта 1923 г. в порядке контроля рассмотрен вопрос о работе школ, дошкольных учреждений города и борьбе с беспризорностью, где докладчиком выступил заведующий отделом народного образования<sup>22</sup>.

В период между общими собраниями Советов их работа, в том числе и контрольная, продолжалась депутатами, избранными в исполнительные комитеты, секции, комиссии. Наиболее часто встречающейся формой контроля этих органов было заслушивание на их заседаниях докладов подконт-

<sup>14</sup> См.: *Советы Томской губернии* (март 1917—май 1918): Сб. документов и материалов Томск, 1976, с. 84.

<sup>15</sup> См. *Борьба за власть Советов в Томской губернии (1917—1919)*, с. 279.

<sup>16</sup> См. *Красноярский Совет* (март 1917—июнь 1918) (*Протоколы и постановления съездов Советов, пленумов, исполкома и отделов*): Сб. документов. Красноярск, 1960, с. 262.

<sup>17</sup> См.: Там же, с. 320.

<sup>18</sup> См. *Борьба за власть Советов в Томской губернии*, с. 299.

<sup>19</sup> Красноярский крайгосархив, ф 258, оп. 2, д. 11, л. 27—28

<sup>20</sup> См.: *Советы Западной Сибири*, с. 159—160.

<sup>21</sup> См.: Там же, с. 115—116.

<sup>22</sup> См.: Там же, с. 140—142.

рольных Советам объектов. Таковыми являлись: отчетный доклад финансовой комиссии на заседании Красноярского соединенного губернского исполкома Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 18 февраля 1918 г.<sup>23</sup>; доклад губсовнархоза на заседании Омского губисполкома 22 июня 1922 г.<sup>24</sup>.

Для Советов первых лет диктатуры пролетариата была характерна и такая форма организации контроля, как создание отделов, комиссий или секций, специально предназначенных для осуществления контроля. В конце января 1918 г. НКВД опубликовал инструкцию, содержащую перечень отделов, образуемых исполкомами<sup>25</sup>.

По указанию ВЦИК в январе—феврале 1918 г. при исполкомах местных Советов были созданы продовольственные комиссии по контролю за работой местных продовольственных организаций<sup>26</sup>. Для контроля за национализированными предприятиями местного значения Советы образовывали при исполкомах экономические отделы<sup>27</sup>.

Помимо контрольных комиссий, создаваемых Советами в соответствии с инструкцией НКВД, некоторые Советы, исходя из конкретных условий своей деятельности, образовывали и другие отделы и комиссии, не предусмотренные инструкцией, но направленные на осуществление контроля. Эту инициативу поддержал В. И. Ленин. Выступая на заседании ВЦИК 4 (17) ноября 1917 г., он отметил, что советские органы на местах «сообразно условиям места и времени могут видоизменять, расширять и дополнять те основные положения, которые создаются правительством»<sup>28</sup>.

Например. Советом рабочих депутатов Кольчугинского рудника в Томской губернии 8 января 1918 г. была создана контрольная комиссия по разгрузке вагонов<sup>29</sup>, соединенным губернским исполкомом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов в Красноярске решением от 3 января 1918 г. образована контрольная комиссия для осуществления контроля за отпуском спирта<sup>30</sup>.

<sup>23</sup> См. Красноярский крайгосархив, ф. 258, оп. 2, д. 11, л. 39.

<sup>24</sup> См.: Советы Западной Сибири, с. 125—127.

<sup>25</sup> См.: Вестн НКВД, 1918, № 1.

<sup>26</sup> См.: Лещенкин А. И. Указ. соч., с. 129—130.

<sup>27</sup> См.: Там же, с. 129.

<sup>28</sup> Ленин В. И. Ответ на запрос левых эсеров — Полн. собр. соч., т. 35, с. 57.

<sup>29</sup> См.: Советы Томской губернии, с. 104.

<sup>30</sup> См.: Красноярский крайгосархив, ф. 258, оп. 2, д. 11, л. 4—6.

Таким образом, контроль вышестоящих Советов за деятельностью нижестоящих, а также за деятельностью аппарата управления является необходимым направлением их работы. Оно, с одной стороны, позволяло создать единую систему органов государственной власти на основе неукоснительного, точного и своевременного исполнения решений вышестоящих советских органов. А с другой стороны, давало возможность Советам организовать эффективное управление политическим, хозяйственным и социально-культурным строительством.

В первые месяцы пролетарской диктатуры Советы распространяли свой контроль и на органы местного самоуправления.

Как известно, некоторое время наряду с Советами существовали и действовали земства и городские думы: Советское правительство считало целесообразным использовать аппарат земских и городских органов местного самоуправления, пока Советы не окрепли как органы государственной власти. Однако земства и городские думы рассматривались Советской властью не как равноправные с Советами органы, а как вспомогательные.

Сосредоточение всей полноты власти в руках Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов — вот то основное, которым определялся характер связи между ними.

Руководствуясь этим принципом, НКВД еще в декабре 1917 г. дал официальное разъяснение о взаимоотношениях Советов с органами местного самоуправления<sup>31</sup>. В разъяснении указывалось, что земства и городские думы, выступающие против политики Советов или саботирующие их решения, подлежат немедленной ликвидации; земства же и думы, лояльно относящиеся к Советам, сохраняются и выполняют по поручению Советов и под их контролем функции по местному управлению. На многочисленные запросы с мест НКВД специально отвечал, что никакого двоевластия на местах быть не должно. Советы не только могут, но и обязаны распускать городские думы и земства в случаях их противодействия Советской власти<sup>32</sup>.

Исполняя эти указания НКВД, Советы как полновластные органы принимали акты, которыми на местах закрепляли свое отношение к органам местного самоуправления.

<sup>31</sup> См. Лепешкин А. И. Указ. соч., с. 147

<sup>32</sup> См. Там же, с. 148.

Так, в донесении Новониколаевского Совета рабочих и солдатских депутатов и исполкома Совета крестьянских депутатов от 13 декабря 1917 г. указывалось: «Вся власть в г. Новониколаевске и в уезде. . . принадлежит Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Городская дума и уездное земство остаются самостоятельными в своих хозяйственных делах, но подконтрольными Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов»<sup>33</sup>. В дополнение к этому указанию исполком Новониколаевского Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов 15 декабря 1917 г. принял решение, которым закрепил за собой право отмены актов органов городского и земского самоуправления<sup>34</sup>.

Аналогичные акты были приняты и в Красноярске. Так, 14 декабря 1917 г. Совет крестьянских депутатов Красноярского уезда в своем решении закрепил: «Вся власть на местах принадлежит Советам. Земство остается как орган хозяйственно-технический. Работа земства должна протекать в полном согласии с деятельностью Советов»<sup>35</sup>. А в протоколе заседания соединенного губернского исполнительного комитета Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов от 16 января 1918 г. значилось: «Признавая невозможность существования двух органов власти за счет государственного казначейства — уездного земства и исполнительного комитета Совета крестьянских депутатов, исполком постановил отпустить кредиты в распоряжение исполнительного комитета Красноярского Совета крестьянских депутатов, который и должен немедленно приступить к контролю за деятельностью уездной земской управы»<sup>36</sup>.

Закрепив за собой право контроля за органами местного самоуправления, Советы приступили к его фактическому осуществлению. Повсеместно распространенной была такая специфическая форма контроля, как направление Советами в эти органы своих комиссаров-контролеров.

Обязанности комиссаров-уполномоченных заключались в том, чтобы следить за деятельностью земств и городских дум и ставить об этом в известность Совет. Такое предписание было, в частности, закреплено постановлением Петропавлов-

<sup>33</sup> Там же, с. 149.

<sup>34</sup> См.: Советы Томской губернии, с. 90.

<sup>35</sup> Красноярский Совет, с. 284—285.

<sup>36</sup> Красноярский крайгосархив, ф. 258, оп. 2, д. 11, л. 23—24

ского Совета от 12 ноября 1917 г.<sup>37</sup>. В тех случаях, когда земства и городские думы не подчинялись контролю Советов, последние, опираясь на свои властные функции, распускали их. Например, во многих местах Томской губернии земство открыто противодействовало советским учреждениям. В частности, Томская губернская земская управа 19 января 1918 г. приняла постановление, которым отказалась исполнять распоряжения Совета рабочих и солдатских депутатов и отвергла право последнего контролировать деятельность земской управы<sup>38</sup>.

Учитывая эти обстоятельства, сначала II губернский съезд крестьянских депутатов (январь 1918 г.)<sup>39</sup>, а затем исполком Томского губернского Совета рабочих, крестьянских и солдатских депутатов (26 марта 1918 г.)<sup>40</sup> приняли постановления о роспуске Томского городского самоуправления и всех земских учреждений по Томской губернии. 25 января 1918 г. Красноярский соединенный губернский исполнительный комитет Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов постановил: «Провести через Совет крестьянских депутатов слияние земства с Советом»<sup>41</sup>. Решения о ликвидации уездного земства были приняты Енисейским уездным Советом 27 января 1918 г., Ачинским — 19 февраля 1918 г., Минусинским — 6 апреля 1918 г.<sup>42</sup>.

К лету 1918 г. органы местного самоуправления были практически ликвидированы по всей стране и данное направление контроля Советов перестало существовать.

Особое место в работе Советов отводилось контролю деятельности предприятий, организаций и учреждений. Сразу после Октября из-за отсутствия опыта работы и недостатка пролетарских кадров не стоял вопрос о национализации всей промышленности. Выступая на VI Всероссийском чрезвычайном съезде Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов 6 ноября 1918 г., В. И. Ленин отметил: «Мы не декретировали сразу социализма во всей нашей промышленности, потому что социализм может сложиться и упрочиться только тогда, когда рабочий класс научится уп-

<sup>37</sup> Советы и ревкомы в Казахстане (окт. 1917—1920): Документы и материалы. Алма-Ата, 1971, с. 19—20.

<sup>38</sup> См.: Борьба за власть Советов в Томской губернии, с. 208—209.

<sup>39</sup> См. Советы Томской губернии, с. 154.

<sup>40</sup> См. Там же, с. 168—169.

<sup>41</sup> Красноярский крайгосархив, ф. 258, оп. 2, д. 11, л. 28—30.

<sup>42</sup> См. Красноярский Совет, с. 522.

равлять»<sup>43</sup>. А пока широко использовались буржуазные специалисты, а на некоторых предприятиях сохранялась старая администрация. В связи с этим особое значение отводилось контролю за их деятельностью с целью предотвращения саботажей, исполнения решений центральной и местной власти, вообще для обеспечения слаженной работы. Как отмечал В. И. Ленин, использование труда и руководящих указаний представителей буржуазной интеллигенции возможно только в соединении с необходимым контролем со стороны Советов и демократических организаций.<sup>44</sup>

Основной формой контроля Советов за деятельностью предприятий являлось делегирование комиссаров-контролеров. Отдельные Советы прямо указывали причины, обусловившие необходимость назначения своих комиссаров. Например, в докладе о деятельности исполкома Томского губернского Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов от 13 апреля 1918 г. было указано, что, не имея соответствующих технических сил в своем составе для национализации судоходных предприятий, Совдеп назначил туда комиссаров<sup>45</sup>.

Институт комиссаров и уполномоченных при Советах и их органах начал складываться еще до Октября. В революцию 1905 г., по выражению В. И. Ленина, некоторые города России переживали «период различных местных маленьких «республик», в которых правительственная власть была смещена и Совет рабочих депутатов действительно функционировал в качестве новой государственной власти»<sup>46</sup>. Уже тогда Советы, осуществляя властные функции, направляли своих комиссаров-контролеров, т. е., как говорил В. И. Ленин, вводили новый «прием борьбы не только против старой власти, а борьбу посредством революционной власти...»<sup>47</sup>.

Так, в мае 1917 г. комиссары Красноярского исполкома Жданов и Ткаченко побывали на золотых приисках в Ачин-

---

<sup>43</sup> Ленин В. И. Речь о годовщине революции 6 ноября — Полн. собр. соч., т. 37, с. 139.

<sup>44</sup> См.: Ленин В. И. Первоначальный вариант статьи «Очередные задачи Советской власти». — Полн. собр. соч., т. 36, с. 140

<sup>45</sup> См.: Борьба за власть Советов в Томской губернии, с. 283.

<sup>46</sup> Ленин В. И. Доклад о революции 1905 года. — Полн. собр. соч., т. 30, с. 322

<sup>47</sup> Ленин В. И. Заключительное слово по аграрному вопросу на объединенном съезде РСДРП 10—25 апреля 1906 г. — Полн. собр. соч., т. 12, с. 366.

ском уезде, организовали там Совет рабочих депутатов<sup>48</sup>. А в начале навигации по Енисею в том же году Красноярский исполком «взял все суда под свой контроль, поставил комиссаров на пристани для ведения очередности судам и наблюдения за порядком»<sup>49</sup>.

Эмиссар Временного правительства в Красноярске Крутовский 12 мая 1917 г. жаловался в центр, что местные Советы, игнорируя его, организуют свой контроль. В частности, он писал: «Телеграфные сообщения невозможны, так как Совет рабочих и солдатских депутатов поставил на телеграфе своих наблюдателей и цензирует все телеграммы как мои, так и частные, а особенно торгово-промышленных лиц»<sup>50</sup>.

С победой Октябрьской революции эта форма контроля стала приобретать повсеместное распространение. Деятельность Советов в этом направлении характеризуют акты Советов о назначении комиссаров-контролеров. К ним относятся, в частности, постановления исполкома Томского Совета рабочих и солдатских депутатов о назначении комиссара в Томское отделение Государственного банка от 2 декабря 1917 г.<sup>51</sup>; решения Красноярского соединенного губернского исполнительного комитета Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов от 30 декабря 1917 г. о выборах комиссаров в винный склад, военно-промышленный комитет и Сибирский банк<sup>52</sup> и от 2 января 1918 г. о посылке комиссаров губисполкома на прииски Южно-Енисейского горного округа<sup>53</sup>; решение президиума исполкома Томского губернского Совета рабочих и солдатских депутатов от 20 января 1918 г. о назначении комиссара Совета в казенную палату и казначейство<sup>54</sup>; постановление исполкома Томского губернского Совета рабочих, крестьянских и солдатских депутатов от 10 марта 1918 г. о назначении комиссара в почтово-телеграфное ведомство<sup>55</sup>.

Советы не только принимали акты о назначении комиссаров в то или иное ведомство, но и разрабатывали инструкции или положения, определяющие задачи и порядок их работы.

<sup>48</sup> См. Красноярский Совет, с 117.

<sup>49</sup> За власть Советов Сб документов. Красноярск, 1957, с. 139

<sup>50</sup> Там же, с. 86—87.

<sup>51</sup> См. Советы Томской губернии, с. 80.

<sup>52</sup> См. Красноярский крайгосархив, ф. 258, оп. 1, д. 13, л. 119.

<sup>53</sup> См. Там же, оп. 2, д. 11, л. 1—4.

<sup>54</sup> См. Борьба за власть Советов в Томской губернии, с. 211.

<sup>55</sup> См. Там же, л. 262—263.

Так, Сахалинский Совет рабочих и солдатских депутатов разработал в сентябре 1917 г. специальную инструкцию для комиссаров-контролеров, которая действовала и после Октября. В ней говорилось, что комиссары должны подробно знакомиться с деятельностью контролируемых учреждений и лиц, наблюдать за соответствием действий этих учреждений и лиц деятельности Советов. И даже в случае необходимости они могли своей властью приостанавливать распоряжения подконтрольных объектов<sup>56</sup>.

Петропавловский Совет вменил 12 ноября 1917 г. в обязанность своим комиссарам следить за деятельностью подконтрольных объектов и ставить об этом в известность Совет<sup>57</sup>. Одновременно он же издал постановление, которым закрепил встречную обязанность предприятий еженедельно представлять комиссарам Совета доклады о получении при отправлении новых товаров, закупке или продаже, а также об увольнении или приеме служащих или рабочих<sup>58</sup>.

В практике Советов Западной Сибири также имели место отчеты комиссаров-контролеров о своей работе. Так, 27 февраля 1918 г. исполком Томского губернского Совета рабочих и солдатских депутатов заслушал доклад комиссара на Судженских коях о состоянии копей после национализации<sup>59</sup>. Первый Алтайский губернский съезд Советов 21 июля 1920 г. заслушал доклад комиссара в губернской продовольственной комиссии<sup>60</sup>.

Деятельность комиссаров-контролеров носила не столько организационный, сколько политический характер. Они призваны были наладить работу контролируемых предприятий в соответствии с указаниями центральной и местной власти, подчинить их Советам. Для реализации своей задачи комиссары через Совет использовали все средства государственного воздействия. Руководящие указания по этим вопросам Советы получали сверху. Так, 24 ноября (7 декабря) 1917 г. СНК принял постановление о правах местных Советов в борьбе с саботажем предпринимателей, в котором говорилось: «По поводу поступающих от местных Советов запросов о мерах борьбы с саботажем предпринимателей СНК разъ-

<sup>56</sup> См. Победа Советской власти на Северном Сахалине (1917--1925) Южно-Сахалинск, 1959, с. 53.

<sup>57</sup> См.: Советы и ревкомы в Казахстане, с. 19—20.

<sup>58</sup> См.: Там же, с. 23—24.

<sup>59</sup> См. Борьба за власть Советов в Томской губернии, с. 241.

<sup>60</sup> См.: Советы Западной Сибири, с. 47.

ясняет: местные Советы имеют право принимать по отношению к таким предпринимателям все меры воздействия, вплоть до конфискации принадлежащих им предприятий»<sup>61</sup>.

Немедленно упразднились и органы старого аппарата управления, которые не подчинялись распоряжениям Советов или указаниям их представителей.

Используя столь широкие полномочия, Советы имели возможность наладить работу подконтрольных объектов в соответствии со своей политикой. Например, отдельные учреждения в Томской губернии (государственный банк, губернская продовольственная управа) не считались с декретами центральной власти. Туда были назначены Советом комиссары. Результатом их деятельности явилось то, что в Госбанке были удалены «верхи» учреждения, не считавшиеся с указаниями Советской власти и отрицательно к ним относившиеся. После этого чиновничество подчинилось и работа была налажена<sup>62</sup>. А продовольственная управа была 21 января 1918 года в связи с выявленными в ней непорядками упразднена, и ее функции были переданы вновь организованному продовольственному отделу при Совдепе<sup>63</sup>.

Таким образом, контроль Советов за деятельностью предприятий, учреждений и организаций явился важнейшей ступенью на пути к превращению Советов «в органы, регулирующие все производство в России»<sup>64</sup>.

Итак, контрольная деятельность Советов в первые годы Советской власти органически вытекала из многообразной работы, которую они проводили по организации и осуществлению государственной власти.

Контроль являлся тем необходимым средством, которое помогало Совету сформироваться как единственному органу государственной власти на своей территории в отношениях с органами местного самоуправления; правильно организовать работу исполкома, отделов, секций и комиссий для проведения в жизнь декретов новой власти; своевременно пресекать контрреволюционные выступления и саботажники чиновников

<sup>61</sup> Декреты Советской власти, М., 1957, т. 1, с. 541.

<sup>62</sup> См.: Борьба за власть Советов в Томской губернии, с 282—283.

<sup>63</sup> См.: Там же, с. 118.

<sup>64</sup> Ленин В. И. Из доклада об экономическом положении рабочих Петрограда и задачах рабочего класса на заседании рабочей секции Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов 4(17) декабря 1917 г. — Полн. собр. соч., т. 35, с. 148.

старого аппарата в учреждениях и организациях; вести решительную борьбу с буржуазией на предприятиях.

Многочисленность подконтрольных объектов рождала многообразные формы контроля за их деятельностью. Они осуществляли его не только непосредственно на собраниях и съездах Советов, но и через свои исполкомы, отделы, секции, комиссии, специальные контрольные формирования.

---

## МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ И КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИИ

Н. Р. САПУНОВ

Обеспечение социально-экономического развития территории является основным направлением деятельности государственного механизма, закономерностей социалистического государственного строительства. «Экономика СССР составляет единый народнохозяйственный комплекс, охватывающий все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны», — записано в ст. 16 Конституции СССР.

Обеспечение комплексного социально-экономического развития территории обусловлено рядом объективных факторов:

1. Экономическая выгода комплексного использования всех ресурсов

2. Потребность в удовлетворении материальных и духовных запросов трудящихся.

3. Развитие и совершенствование социалистической демократии, усиление контроля за органами государства, повышение компетентности и ответственности должностных лиц всех уровней.

Согласно сложившемуся в экономической и юридической науке определению под комплексным социально-экономическим развитием территории понимается формирование на базе экономически обоснованного использования материальных и трудовых ресурсов пропорционального развития отраслей материального производства и непроектной сферы. Таким образом, комплексность данной территории может выступать в разных взаимосвязях. В данное понятие может быть включена проблематика как экономической жизни и экономических процессов, так и важнейшие социальные процессы общественной жизни. По сути необходимо учитывать все важнейшие социальные и экономические процессы развития территории в их комплексности и единстве. Такой под-

ход позволяет достаточно полно выразить тот факт, что в границах определенных территорий находят отражение все стороны процессов общественного воспроизводства, его рентабельности, оптимального использования природных, экономических и социально-политических условий. Новые направления в развитии производства, обусловленные достижениями научно-технической революции, изменения технологических процессов, строительство новых производственных объектов, их реконструкция — все это вызывает повышение требования к развитию хозяйства и всей производственной и социальной инфраструктуры. Таким образом, проблемы комплексного развития территории выдвигают ряд важных компонентов социально-экономического развития и взаимоотношений между ними:

1. Эффективное участие каждой территории в общественном производстве, территориальную пропорциональность в развитии производительных сил.

2. Рациональное использование всех ресурсов территории с учетом сохранения экономического равновесия.

3. Пропорциональность в развитии экономических и социальных сфер.

В рамках непродуцирующей сферы функционирует комплекс отраслей, производящих услуги материально-бытового и культурно-просветительного характера. Созданием и развитием интеллектуального и духовного потенциала общества обеспечиваются условия как для полноценного использования рабочего времени, так и для превращения нерабочего времени в подлинно свободное время, т. е. в один из факторов физического и духовного роста и развития людей.

Естественно, речь идет не об одинаковых показателях развития территорий и одинаковом быте людей во всех сферах жизни. Требования комплексного развития имеют задачей более полное удовлетворение возрастающих материальных и духовных потребностей людей с учетом местной специфики, национальных различий, культурно-исторических традиций и т. п.

Проблема комплексного развития территории имела и имеет исключительно важное значение в деятельности местных органов власти. В образцовой постановке хозяйства определенного региона как единого целого, «именно целого, не одного предприятия, а суммы всех хозяйственных отношений, суммы всего хозяйственного оборота, хотя бы небольшой ме-

ственности» В. И. Ленин видел одну из важных задач хозяйственного строительства<sup>1</sup>.

Данный вид деятельности по существу своему присущ местным органам с момента их организации. В Конституции РСФСР 1918 г. в пунктах «б» и «г» ст. 61 вменялось в первоочередную обязанность местных Советов принятие мер по обеспечению комплексного развития территории в культурном и хозяйственном отношениях.

Органическое сочетание отраслевого и территориального принципов управления предопределяется самой природой и характером развития административно-территориальных единиц, представляющих собой единый и целостный социально-экономический организм. Социально-экономическое развитие трудовых коллективов неизбежно должно опираться на развитие административно-территориальных единиц, где данные предприятия расположены. Необходимость этого обусловлена тем, что ряд проблем, связанных с расселением, бытовым и транспортным обслуживанием, удовлетворением ряда потребностей и т. п., решается не предприятием, а соответствующим местным Советом либо ими совместно.

В свою очередь, развитие территории во многом зависит от деятельности размещенных здесь предприятий и организаций вышестоящего подчинения.

Итак, характерными особенностями современного этапа социально-экономического развития административно-территориальных единиц можно считать, во-первых, усиление в нем территориального аспекта с учетом отраслевого принципа управления; во-вторых, интеграцию территориальных и отраслевых аспектов в процессе социально-экономического развития территории.

Без согласованной деятельности невозможна целенаправленная работа, направленная на более эффективное функционирование объекта и субъекта управления, охвата управленческим воздействием всех сторон развития соответствующего управляемого объекта.

Между тем до недавнего времени в ходе государственного-правового и советского строительства больше внимания обращалось на изучение проблем разделения труда в системе государственного механизма, разграничение функций между различными видами и степенями органов власти и управления. Другая же сторона — объединение деятельно-

---

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 43, с. 273.

сти органов государства на местах, механизм их взаимодействия упустился из виду и затрагивался в публикациях немногих ученых.

Основные черты организационного механизма координации отраслевых и территориальных аспектов руководства на местах определены в директивных документах партии и принятыми в соответствии с ними правовыми актами.

В документах партии однозначно отмечается задача обеспечения оптимального сочетания отраслевого и территориального начал на местах, установления рациональных территориальных пропорций в хозяйственной деятельности, координации деятельности неподчиненных предприятий<sup>2</sup>.

Требования комплексного развития территории и его обеспечения местными органами власти нашли свое выражение в конституционном законодательстве, постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы»<sup>3</sup>, постановлении ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 19 марта 1981 г. «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве»<sup>4</sup>.

В отличие от Конституций СССР 1936 г., содержавшей в ст. 97 лишь общую формулировку о том, что местные Советы руководят местным хозяйственным и культурным строительством, новая конституция конкретизировала их права. В ст. ст. 146 и 147 прямо говорится, что местные Советы, обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на их территории.

Полномочия местных Советов в области комплексного развития территории более конкретизированы в Законах о различных звеньях местных Советов и других нормативных актах.

Возложение на местные Советы такого рода задач обусловлено их положением в системе органов народного представительства, имеющимися возможностями организационного и материального характера. На подведомственной им территории размещается значительное число промышленных и

<sup>2</sup> См.: Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1971, с. 202, Материалы XXV съезда КПСС. М., 1977, с. 171; Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981, с. 185.

<sup>3</sup> СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

<sup>4</sup> СП СССР, 1981, № 13, ст. 78.

сельскохозяйственных предприятий, расположены действующие или формирующиеся территориально-производственные комплексы и промышленные узлы, имеется расширенная социальная инфраструктура. Как территориальные органы местные Советы, осуществляя государственное руководство, предотвращают ведомственную ограниченность, способную без учета местных особенностей причинить ущерб комплексному развитию соответствующей территории. С другой стороны, местные Советы в своей деятельности не ограничиваются местными интересами, а исходят из правильного сочетания как общегосударственных, так и местных интересов.

Объем комплексного развития не является на всех уровнях местных органов власти одинаковым. Разные экономические и социальные характеристики административно-территориальных единиц обуславливают и разный набор компонентов комплексности.

Наиболее обширными возможностями по комплексному развитию территории обладает высшее звено местных Советов — областные (краевые) Советы народных депутатов. В их ведении сосредоточено руководство хозяйственным и социальным строительством на территории области (края). Задача состоит не только в принятии мер, направленных на развитие местного хозяйства, но и решение перспективных вопросов развития предприятий и организаций вышестоящего подчинения, производства товаров народного потребления, жилищного и коммунального строительства. Потребность в решении проблемных перспективных задач экономического и социального развития обусловлена тем, что хозяйство области (края) нельзя представлять иначе как единое целое, как единый индустриально-аграрный комплекс. На территории областей (краев) ведутся работы по составлению схем районных планировок, обоснованию социально-экономического и производственно-хозяйственного подхода к использованию всех элементов территориально-производственной системы (предприятий, объединений, промышленных узлов, территориально-производственных комплексов). Наиболее удобной для гармоничного развития территориальной структуры области является ситуация, когда границы элементов территориально-производственной системы совпадают с ее границами.

На уровне среднего звена (городского, районного) к числу основных компонентов комплектности следует отнести:

1) оптимальное развитие отраслей обслуживания и инфраструктуры; 2) использование материальных, природных и трудовых ресурсов; 3) охрану окружающей среды.

На реальное содержание компонентов комплексности одноименных административно-территориальных единиц оказывают влияние различия в природных, экономических, исторических, национальных и иных условиях, сложившихся в разных регионах страны. Так особенности природных и экономических условий Сибири требуют дифференцированного подхода к решению как экономических, так и социальных задач, более высоких нормативов на отопление, одежду, питание и т. д.

Проблема комплексного развития региона включает в себя задачу укрепления и развития аграрно-промышленного потенциала краев и областей Сибири с проблемами социального развития. Не случайно В. И. Ленин отмечал необходимость «провести в жизнь план экономического и социального развития»<sup>5</sup>. Органическое сочетание экономических и социальных отношений вытекает из самой природы административно-территориальных единиц. Опыт показывает, что нельзя раздробленно по отдельным предприятиям и организациям решать многие вопросы развития и изменения социальной структуры, повышения культурного уровня граждан и т. д. Здесь необходим комплексный подход, позволяющий в значительной мере прогнозировать развитие социальных явлений и процессов, увязывать выявление общих и конкретных вопросов с конкретными мерами по их осуществлению.

Осуществляя функции комплексного развития территории, местные Советы всесторонне учитывают межотраслевые связи с учетом экономической ценности территории.

Безусловно, комплексность выходит за границы отдельных административно-территориальных единиц. Так, в программе преобразования аграрного комплекса нечерноземной зоны участвуют несколько десятков министерств, более 20 областей. В программе создания топливного нефтегазового района Западной Сибири участвуют 6 министерств и 3 области.

Работу по установлению рациональных территориальных пропорций, наиболее эффективному территориальному раз-

<sup>5</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 352.

делению и интеграции труда, охране окружающей среды местные Советы ведут по различным направлениям.

Важнейшим средством достижения согласованного использования всех факторов гармоничного развития экономики и культуры на подведомственной местным Советам территории являются планирование и реализация плановых актов, а также тесная согласованность в осуществлении отдельных целевых программ. Эти виды деятельности дают возможность местным Советам не только получать полную информацию о деятельности всех звеньев хозяйственного механизма на своей территории, но и иметь возможность оказывать на них влияние. Конкретно это проявляется, например, в вопросах размещения новых и реконструкции и расширения ранее действующих предприятий, в вопросах производства товаров народного потребления, улучшения и использования производственных мощностей и трудовых ресурсов, охраны окружающей среды и т. д.

Деятельность местных Советов в области планирования в значительной степени отвечает потребностям формирования административно-территориальных единиц как единого народнохозяйственного комплекса с оптимальной инфраструктурой. Именно комплексное планирование обеспечивает возможности эффективной реализации многих функций, связанных как с удовлетворением материальных и духовных потребностей населения, так и с основными вопросами экономического и социального развития данной территории.

Комплексность территориального плана обеспечивается прежде всего выбором и обоснованием целей развития хозяйства на данной территории, их согласованием с отраслевыми показателями.

Территориальные планы не являются механическим сочетанием планов отраслей и отдельных предприятий, размещенных на данной территории. Они дополняются отраслевыми планами, которые дают свой особый разрез комплексного развития хозяйства и инфраструктуры данной территории. Оптимальное сочетание отраслевого и территориального планов обеспечивает наиболее комплексное и эффективное использование трудовых, материальных и других ресурсов, развитие социально-бытовой сферы и выполнение социальных задач в масштабе данной территории.

В теории и практике ведутся настойчивые поиски организационных путей и средств, обеспечивающих совмещение отраслевых интересов с интересами развития территории, со-

четание функций отраслевых органов с функциями в производственно-территориальном разрезе. Более полное воплощение в деятельности Советов полномочий по установлению рациональных хозяйственных связей с предприятиями вышестоящего подчинения предопределяет усиление ответственности органов отраслевого управления и прежде всего министерств за учет, при руководстве отраслью, задач комплексного развития экономики области (края). В настоящее время эта обязанность выражается в крайне общей форме. В Положениях об отдельных министерствах содержатся лишь отрывочные упоминания об их отношениях к этой важнейшей задаче.

Таким образом, общая формула, определяющая органическое сочетание отраслевых и территориальных начал в руководстве экономикой на местах, не раскрывает и не детализирует формы координации деятельности территориальных и отраслевых органов.

Большое значение в усилении начал координации на соответствующей территории имеет проблема организационно-правовых гарантий, обеспечивающих активную роль местных Советов в осуществлении данной формы деятельности. Есть все основания согласиться с уже высказанными в юридической литературе предложениями на этот счет. На основе анализа взаимоотношений местных Советов и органов власти, предприятий и организаций вышестоящего подчинения предлагается предусмотреть ряд организационно-правовых мер, обеспечивающих предоставление местным Советам права приостанавливать акты вышестоящих органов и входить в Советы Министров республик с предложением об их отмене, если они противоречат законодательству, давать основательные предложения об обязательном согласовании с областными (краевыми) органами всех изменений планов производства по предприятиям, расположенным на территории местных Советов, а не только информацию об этих изменениях. Особенно важна эта мера при изменении планов и установлении дополнительных заданий предприятиям по производству продукции, которая предназначена для удовлетворения местных потребностей.

Несовершенство правового регулирования функций координации органов власти на местах является причиной того, что данный вид деятельности оценивается по различным, порой даже совершенно несопоставимым, системам показателей. В результате недостаточно учитывается экономическая

эффективность размещения хозяйства административно-территориальных единиц, специализация отдельных территориально-производственных комплексов.

Формирование и развитие территориально-производственных комплексов является объективным процессом. Он вызван развитием производительных сил и производственных отношений, потребностями совершенствования структуры производства, внешних и внутренних связей предприятий. Предприятия территориально-производственного комплекса взаимосвязаны технологически, либо территориально, а также совместным использованием производственной и социальной инфраструктуры, формируемой в районе их размещения.

В структуре территориально-производственных комплексов выделяются следующие основные компоненты: природные ресурсы, материальное производство, производственная инфраструктура, социально-бытовая инфраструктура и трудовые ресурсы.

Элементы территориально-производственных комплексов оказывают более эффективное влияние на комплексное использование капитальных вложений, экономию эксплуатационных издержек, использование ресурсов. Производственно-территориальные комплексы влияют на повышение эффективности производства не только через экономию затрат, но и в результате планомерного создания социальной сферы. А это, в свою очередь, оказывает существенное воздействие на уровень жизни населения через увеличение материального благосостояния, повышение общеобразовательного и культурного уровня.

Организация и функционирование территориально-производственных комплексов и промышленных узлов представляет достаточно сложную проблему. Это связано прежде всего с тем, что в состав территориально-производственных комплексов входят многоотраслевые объекты, которые размещаются в границах либо территории одной из областей, либо нескольких смежных областей.

Существенные трудности формирования и функционирования многих такого рода объединений, например в Сибири, возникают также и в связи с несовершенством деятельности местных Советов, в задачу которых входит руководство созданием производственных и непроизводственных сфер, преодоление ведомственной разобщенности при сооружении всех проектов территориально-производственного комплекса.

На совершенствование территориального руководства оказывает влияние создание производственных объединений, в состав которых включаются предприятия независимо от их ведомственной подчиненности. Это, в свою очередь, требует изменения форм и методов работы местных органов власти, касающихся, прежде всего, использования природных ресурсов, основных и оборотных средств, капитальных вложений непроизводственного назначения и ряда других.

При разработке проблем комплексного социально-экономического развития административно-территориальных единиц возникает ряд других серьезных трудностей правового, научно-методического и практического характера.

Практика показывает, что одним из узких мест развития территорий являются отраслевые диспропорции: между потребностями в капитальном строительстве и мощностями строительных организаций, между ростом сферы обслуживания и численностью населения, между спросом на продукцию сельского хозяйства и их производством. С недостаточной эффективностью решаются также сложные проблемы комплексного развития территории как последствия хозяйственной деятельности для состояния окружающей среды, распределение сырьевых и энергетических, материально-финансовых и особенно трудовых ресурсов.

Особенно остро ощущается необходимость устранения противоречий между отраслевым и территориальным управлением для районов нового хозяйственного освоения. Результаты социологических исследований свидетельствуют о том, что низкий уровень развития и некомплексность отраслей как материальной, так и социальной инфраструктуры являются главной причиной оттока из восточных районов страны трудовых ресурсов. В разрабатываемых схемах размещения производительных сил на востоке страны еще имеет место недостаточная увязка материально-вещественных и социально-экономических аспектов территориальных программ развития. Это также проявляется в нереализованных упущенных возможностях, выступающих в таких формах, как некомплексная эксплуатация природных ресурсов, иррациональные перевозки, ведущие к потерям времени, неэффективным затратам общественного труда и т. д. Так, из-за недостаточного развития производственной основы промышленности строительных материалов, ограничений по ресурсам (материального снабжения, трудовых ресурсов и т. д.) в ряде областей РСФСР ежегодно остаются недоис-

пользованными значительные средства, выделенные на строительство производственных сооружений и объектов культурно-бытового назначения.

В учете территориальных и отраслевых факторов заинтересованы как органы народного представительства, так и отраслевые органы управления. Местные Советы заинтересованы в развитии подведомственного им хозяйства на основе внедрения квалифицированной помощи, передовых методов производства и управленческого труда, рационального использования и распределения трудовых и природных ресурсов и т. д. Отраслевые органы также заинтересованы в налаживании более тесных контактов с органами власти на местах. Это связано с тем, что такие важные вопросы, как комплексное развитие производительных сил, рациональное использование трудовых и природных ресурсов, охрана природы и окружающей среды, поднятие эффективности капитальных вложений и многое другое, практически невозможно правильно и эффективно решать только на основе отраслевых принципов управления.

Большое значение в усилении территориальных начал в социально-экономической деятельности имеет проблема организационно-правовых гарантий, обеспечивающих активную роль местных Советов в осуществлении территориальной координации. Есть все основания согласиться с уже высказанными в юридической литературе предложениями на этот счет. На основе анализа взаимоотношений местных Советов и вышестоящих органов государственной власти, предприятий и организаций, неподведомственных местным Советам, предлагается предусмотреть ряд организационно-правовых мер, обеспечивающих предоставление местным Советам права приостанавливать акты вышестоящих органов и входить в Советы Министерств союзных республик с предложениями об их отмене, если они противоречат законодательству. Обязательно согласование с местными Советами всех изменений планов производства по предприятиям, расположенным на территории Совета, а не только представление и информация об этих изменениях. Проблема могла бы в известной степени урегуливаться восполнением тех пробелов, которые имеются в праве по вопросам долевого участия неподведомственных местному Совету предприятий и организаций в капитальном строительстве объектов непроизводственного назначения. Практические работники отмечают, в частности, что значительно сложен сам процесс получения согласия на

объединение средств. При объединении нецентрализованных вложений из фондов предприятий на жилищное и культурно-бытовое строительство не передаются лимиты на подрядные работы, вследствие чего строительство не может быть реализовано. Материально-финансовые ресурсы, как правило, передаются для строительства жилья без права их использования на сооружение необходимых там же объектов коммунального хозяйства.

Итак, характерной особенностью современного этапа руководства развитием хозяйства административно-территориальных единиц можно считать, во-первых, усиление территориального аспекта руководства социально-экономическим развитием; во-вторых, интеграция территориального и отраслевого принципов управления социально-экономическим развитием территории.

Пока органического сочетания отраслевого и территориальных принципов руководства полностью не удастся. Территориальный подход к управлению занимает второстепенное место, что нередко ставит местные органы власти в сложное положение. Еще В. И. Ленин отмечал, что функционирование на территории предприятий и организаций разных уровней подчиненности порождает возможность (которая переходит в действительность) их несогласованной работы. Такое положение В. И. Ленин справедливо считал одним из больших зол, препятствующих хозяйственному строительству<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> См.: Там же, т. 43, с. 278

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ КОМПЕТЕНЦИИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

В. И. МАНЬКОВСКАЯ

Постановлением майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС утверждена Продовольственная программа, направленная, прежде всего, на выполнение задачи надежного обеспечения страны продовольствием и сельскохозяйственным сырьем, а, в конечном счете, на повышение жизненного уровня советских людей<sup>1</sup>.

В выполнении этих задач основную роль призваны сыграть государство и его органы в лице Советов народных депутатов. При этом они в широких масштабах прибегают к помощи правовых средств: ими определяется правовой статус органов, их организация и полномочия, осуществление ими своих функций<sup>2</sup>.

Одной из правовых форм организации представительных органов государственной власти, в том числе и местных, является компетенция. Это сугубо правовая категория, важнейшее средство, инструмент научной организации государственного руководства и управления, устранения параллелизма в работе органов государства, обеспечения слаженности работы всей их системы; компетенция определяет пределы реальной возможности властного воздействия со стороны государственных органов на общественные отношения и связи.

Для государственных органов возможное поведение есть должное, поэтому права одновременно по существу являются обязанностями<sup>3</sup>. С другой стороны, в силу своего социального

<sup>1</sup> См. Материалы майского Пленума ЦК КПСС 1982 г. М., 1982, с. 27.

<sup>2</sup> См. Алексеев С. С. Социальная ценность права в советском обществе. М., 1971, с. 178—181.

<sup>3</sup> См. Ямпольская Ц. А. Субъекты советского административного права. Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 1958, с. 5, 9, 13, Григорян Л. А. Советы — органы власти и народного самоуправления. М., 1965, с. 86—90; Кузнецов И. Н. Компетенция высших органов власти и управления. М., 1969, с. 13.

назначения орган Советского государства не может воздержаться от осуществления предоставленных ему прав, иначе он будет не в состоянии выполнять возложенные на него функции.

Права органа государства всегда соразмерны с его функциями и обязанностями. Вместе с тем у органа не может быть абстрактных прав, как не может быть и абстрактных обязанностей. Образование того или иного органа государства непременно предполагает сферу его деятельности, определенные предметы ведения<sup>4</sup>

Сообразно с этим компетенцию характеризуют права и обязанности в определенной сфере деятельности. Именно эти элементы компетенции находят отражение и в актах государственного-правового законодательства в прошлом и настоящем.

Будучи юридическим выражением содержания деятельности государственных органов<sup>5</sup>, компетенция является необходимым атрибутом каждого Совета как представительного органа власти и полновластия нашего народа. «Народ, объединенный Советами,—писал В. И. Ленин,— вот кто должен управлять государством»<sup>6</sup>.

Главное в компетенции Советов — это наиболее полное и всестороннее выявление воли и интересов советского народа<sup>7</sup>. их выражение в государственно-правовых решениях, проведение их в жизнь. Для компетенции Советов имеет существенное значение то обстоятельство, что они как представительные органы власти характеризуются всеобщностью содержания, всеобъемлющим характером<sup>8</sup>. Он и выражается в отнесении к их ведению многообразных вопросов политического, социально-экономического и культурного строительства<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> См. Козлова Е. И. Разграничение компетенции местных Советов и их исполкомов — Сов. государство и право, 1968, № 11, с. 101

<sup>5</sup> См. Ким А. И. Социалистическая законность в организационной деятельности местных Советов депутатов трудящихся. Томск, 1961, с. 22

<sup>6</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 31, с. 188.

<sup>7</sup> См.: Ким В. А., Нечитайло Г. В. Отражение интересов населения в деятельности местных Советов депутатов трудящихся. Алма-Ата, 1970, с. 92.

<sup>8</sup> См. Маркс К., Энгельс Ф. Из ранних произведений. М., 1956, с. 236; См. также Ким А. И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск, 1975, с. 130—131, 145; Ким А. И., Барнашов А. М. Народное представительство в СССР. Томск, 1982, с. 43.

<sup>9</sup> См. ст. ст. 93, 108, 146 Конституции СССР 1977 г., ст. 61 Конституции РСФСР 1978 г., ст. 79 Конституции РСФСР 1936 г.

Сельское хозяйство составляет важнейшую сферу деятельности Советов народных депутатов. Сообразно с этим Советы наделены необходимой компетенцией и в этой сфере. Права и обязанности в области сельского хозяйства образуют компетенцию местных Советов народных депутатов в этой области.

Более того, Президиум Верховного Совета СССР своим постановлением «О задачах Советов народных депутатов по реализации решений майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС» установил, что одной из основных задач Советов народных депутатов является реализация Продовольственной программы СССР на период до 1990 г, неуклонное проведение в жизнь мер по обеспечению пропорционального и сбалансированного развития всех отраслей агропромышленного комплекса<sup>10</sup>. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 31 мая 1982 г. «О внесении изменений в законодательные акты СССР о полномочиях Советов народных депутатов в области руководства сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса», утвержденный Законом СССР от 24 ноября 1982 г.<sup>11</sup>, определил, что местные Советы народных депутатов руководят ныне не только сельским хозяйством, но и другими отраслями агропромышленного комплекса. Это, в свою очередь, и повлекло весьма существенные изменения в деятельности местных Советов народных депутатов<sup>12</sup>.

Прежде всего появилась необходимость в обеспечении единого планирования, пропорционального сбалансирования развития всех отраслей агропромышленного комплекса, совершенствования экономических связей между отраслями, организации их четкого взаимодействия в целях наращивания сельскохозяйственного производства. Эти функции и выполняют качественно новые, не имеющие аналога органы управления сельским хозяйством—агропромышленные объединения, образуемые Советами народных депутатов и им подотчетные. Они в соответствии с постановлением майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС «Об улучшении управления сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса»<sup>13</sup>, увязывают и объединяют работу как самого сельского

<sup>10</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1982, № 23, ст. 406.

<sup>11</sup> Там же, № 48, ст. 893

<sup>12</sup> Там же, № 23, ст. 407.

<sup>13</sup> См. Материалы майского Пленума ЦК КПСС 1982 г., с. 76.

хозяйства, так и обслуживающих его отраслей, способствуя тем самым реализации Продовольственной программы.

Сообразно с этим изучение компетенции местных Советов в области сельского хозяйства, по нашему мнению, будет полным, если положить за основу деление Советов на звенья сельские, районные, краевые (областные) Советы народных депутатов, ибо они наделены в основе своей при единых предметах ведения (сельское хозяйство и другие отрасли агропромышленного комплекса) различным объемом прав и обязанностей.

**Сельские Советы.** Сельские Советы народных депутатов являются одним из основных звеньев всей системы Советов, ибо они представляют в ней наиболее многочисленные органы. По состоянию на 24 февраля 1985 г. в СССР насчитывалось 52 046 местных Советов, среди них сельских было 42 176 (или 80,5%)<sup>14</sup>. Они имеют своеобразную государственно-правовую природу: олицетворяют государственную власть в целом и вместе с тем представляют местное население. «Сельсовет,— говорил М. И. Калинин,— с одной стороны, является органом государственным, органом, представляющим правительство, а с другой стороны, сельсовет является выборным органом, представителем трудящихся масс данного села»<sup>15</sup>.

Сельский Совет объединяет в основном сельских жителей, в том числе тех, которые трудятся в одном колхозе или совхозе, или тружеников двух совхозов, колхозов. Так, в 1984 г. в стране насчитывалось 47 тыс. колхозов и совхозов и 41 374 сельских Советов. Следовательно, большая часть сельских Советов имеет территориальные границы, совпадающие с границами землепользования одного хозяйства. В силу этого сельские Советы ближе других звеньев Советов к населению и лучше их разбираются в главном участке своего хозяйственного строительства — сельском хозяйстве. Они наиболее чувствительны к социально-экономическим процессам, которые характеризуют развитие производства, и прежде всего сельскохозяйственного, средств транспорта и связи, рост культуры и политической активности масс, нагляднее всего отра-

<sup>14</sup> См.: Советская Россия, 1985, 2 марта.

<sup>15</sup> Калинин М. И. Вопросы советского строительства. М., 1958, с. 523

жают изменения в структуре управленческого аппарата, стилях и методах его работы<sup>16</sup>.

Этим определяются полномочия сельских Советов в области сельского хозяйства. Впервые они были в общих чертах закреплены в Конституции РСФСР 1918 г. (ст. 61). Они были развиты и конкретизированы в законодательстве о сельских Советах последующих лет. Так, в Положении о сельских Советах РСФСР 16 октября 1924 г.<sup>17</sup> было сказано, что сельский Совет обсуждал и разрабатывал все вопросы, касающиеся устройства жизни и хозяйства в сельских местностях. Новое Положение о сельских Советах РСФСР было утверждено ВЦИК 1 января 1931 г.<sup>18</sup>. Оно отразило новые задачи сельских Советов, связанные с борьбой народа за коренное переустройство всего уклада жизни села на базе сложной коллективизации сельского хозяйства и ликвидации кулачества как последнего эксплуататорского класса. В Положении 1931 г. говорилось о компетенции сельских Советов РСФСР более развернуто, чем в прошлом. В нем было указано, что в области социалистического переустройства и развития сельского хозяйства сельский Совет принимает меры по организации батрацко-бедняцких и середняцких масс на социалистическую перестройку сельского хозяйства и ликвидацию кулачества как класса на основе сплошной коллективизации и на укрепление существовавших колхозов и организации новых хозяйств, рассматривает и утверждает их планы; периодически заслушивает отчеты о деятельности всех учреждений и предприятий, участвующих в колхозном строительстве, а также самих колхозов; дает заключения по ходатайствам коллективных хозяйств о предоставлении им кредита, инвентаря и т. п.; руководит их новым строительством; наблюдает за правильным использованием рабочей силы и агротехнического персонала, организацией и постановкой дисциплины труда в них; приостанавливает незаконные постановления колхозов и других кооперативов; принимает меры к переходу на высшие формы; способствует организации и укреплению совхозов и МТС; принимает меры к расширению посевных площадей, повышению урожайности и развитию живот-

<sup>16</sup> См. Азовкин И. А. Местные Советы в системе органов власти. М., 1971, с. 56.

<sup>17</sup> СУ РСФСР, 1924, № 82, ст. 827. Первое Положение о сельских Советах в РСФСР было утверждено ВЦИК еще в 1920 г. (СУ, 1920, № 11, ст. 68), второе — в 1922 г. (СУ, 1922, № 10, ст. 93).

<sup>18</sup> СУ РСФСР, 1931, № 11, ст. 142.

новодства; проводит законы и распоряжения о национализации земли; руководит всей деятельностью земельных обществ<sup>19</sup>.

Таким образом, Положение о сельских Советах РСФСР 1931 г. содержало развернутую программу их деятельности в области сельского хозяйства, направляло их работу в переломный период развития Советского государства. И эта программа имела по своей природе правовую форму: государственное право и на этом этапе сыграло большую организаторскую роль.

В соответствии с конституционным законодательством 1936—1937 гг. новое Положение о сельском Совете депутатов трудящихся РСФСР было принято в 1957 г.<sup>20</sup> В нем нашли отражение изменения как в производительных силах и производственных отношениях, а также в социальных отношениях на селе, происшедшие в результате индустриализации страны и осуществления ленинского кооперативного плана, в результате победы социализма в городе и деревне.

Так, в области сельского хозяйства сельский Совет депутатов трудящихся, в соответствии со ст. 8 Положения о сельском Совете депутатов трудящихся РСФСР, оказывал содействие работе совхозов (п. «в»), МТС (п. «д») и колхозов в развитии общественного хозяйства (п. «л»), электрификации (п. «к»). Он заслушивал доклады директоров совхозов о выполнении производственных планов и культурно-бытовом обслуживании рабочих и служащих (п. «в»), доклады правлений колхозов о выполнении планов развития сельского хозяйства, ходе сельскохозяйственных работ и по другим вопросам (п. «е»). Сельский Совет осуществлял контроль за соблюдением Уставов сельскохозяйственных артелей (п. «б»), законодательства о землепользовании (п. «г»), выполнением колхозами планов по заготовкам сельскохозяйственной продукции (п. «ж»), выполнением ветеринарных и зоотехнических правил (п. «з»); на них также была возложена организация социалистического соревнования, пропаганда и внедрение передового опыта<sup>21</sup>.

В современный период полномочия сельских Советов в области сельского хозяйства регулируются совершенным зако-

<sup>19</sup> См. п. 10 Положения о сельских Советах РСФСР, утвержденного ВЦИК 1 января 1931 г. (СУ РСФСР, 1931, № 11, ст. 142).

<sup>20</sup> См.: Положение о сельском Совете депутатов трудящихся РСФСР. М., 1957.

<sup>21</sup> См. Там же

подательством Союза ССР и союзных республик, в котором обобщен богатейший опыт деятельности Советов этого звена в социально-экономическом развитии села.

Так, 8 апреля 1968 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «Об основных правах и обязанностях поселковых и сельских Советов депутатов трудящихся»<sup>22</sup>. Этим актом была впервые предопределена с учетом достигнутого уровня в развитии общественных отношений в Союзе ССР в целом унификация законодательства о сельских, поселковых Советах. На основе этого Указа в союзных республиках были изданы законы об этом звене Советов. В РСФСР Закон о поселковом, сельском Совете депутатов трудящихся РСФСР, п. 19 которого закрепил полномочия сельских Советов в области сельского хозяйства, был принят 16 июля 1968 г.<sup>23</sup>

Этим Законом на сельские Советы было возложено оказание помощи колхозам и совхозам в развитии сельскохозяйственного производства, выполнении производственно-финансовых планов, обязательств перед государством. При этом, с одной стороны, подтверждены полномочия сельсовета, предусмотренные в предшествующем законодательстве, а, с другой стороны, предусмотрены качественно иные полномочия (например, представление в исполнительный комитет вышестоящего Совета замечаний и предложений по Уставу сельскохозяйственной артели, содействие развитию межколхозных производственных связей, работе межколхозных предприятий и организаций). Ведению сельского Совета были отнесены обширные контрольные полномочия: контроль за соблюдением колхозами и совхозами законодательства, своевременным выполнением планов и обязательств перед государством, сохранностью и использованием техники, сооружений, проведении мероприятий по охране посевов и насаждений, ветеринарно-санитарным состоянием животноводческих ферм, работой заготовительных организаций на территории Совета, выполнении планов мелиоративных работ<sup>24</sup>.

Существенное влияние на полномочия местных Советов в области сельского хозяйства оказало конституционное законодательство 1977—1978 гг. В соответствии с Конституцией СССР 1977 г., Конституцией РСФСР 1978 г. полномочия сельских Советов в области сельского хозяйства были изменены

<sup>22</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1968, № 16, ст. 131.

<sup>23</sup> Там же, № 30, ст. 1148.

<sup>24</sup> Там же, 1978, № 49, ст. 810.

и дополнены Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 ноября 1978 г. «О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся». В соответствии с этим Указом в РСФСР 3 августа 1979 г. утверждена новая редакция Закона о сельском, поселковом Совете народных депутатов РСФСР<sup>25</sup>.

Принятие Продовольственной программы обусловило упоминавшийся выше Указ Президиума Верховного Совета СССР от 31 мая 1982 г., который влияет самым непосредственным образом прежде всего на полномочия сельских Советов в области сельского хозяйства<sup>26</sup>.

Таким образом, обширные полномочия сельских Советов в области сельского хозяйства предоставляют им возможность оказывать эффективное влияние на сельскохозяйственное производство.

**Районные Советы.** Районные Советы народных депутатов, которых на 24 февраля 1985 г. в стране насчитывалось 3113, или 6% всех местных Советов, занимают особо важное место в руководстве сельским хозяйством. Еще в решении XVI съезда партии было записано, что район — это основное звено социалистического строительства в деревне наиболее целесообразная организационная форма руководства развитием экономической базы в сельском хозяйстве<sup>27</sup>. Он представляет собой сложный многоотраслевой экономический организм, имеющий тесные внутренние и межрайонные связи с другими административными единицами. «Район,— писал М. И. Калинин,— является важнейшим звеном в разрешении местных вопросов, куда стекаются нити колхозного строительства и всякой другой хозяйственной работы»<sup>28</sup>. Районное звено является узловым пунктом проведения на местах решений партии и Советского государства, в первую очередь, в области сельского хозяйства. Поскольку ведущее место в их производственной деятельности принадлежит сельскому хозяйству, районные Советы руководят сельскохозяйственным

<sup>25</sup> Там же, 1979, № 32, ст. 787. В других союзных республиках также в 1979 г. утверждены Законы о сельских Советах в новой редакции.

<sup>26</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1982, № 48, ст. 893.

<sup>27</sup> См.: КПСС в резолюциях.. М., 1954, ч. 3, с. 20.

<sup>28</sup> Калинин М. И. Статьи и речи М., 1975, с. 281—282.

производством в большей степени, чем любой другой отраслью народного хозяйства<sup>29</sup>.

Полномочия районных Советов РСФСР в области сельского хозяйства были определены ВЦИК 1 января 1931 г. в Положении о районных съездах Советов и районных исполнительных комитетах<sup>30</sup>. Ему предшествовал целый ряд актов ВЦИК об уездных и волостных съездах Советов, среди которых следует отметить Положение о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах, утвержденное ВЦИК 6 апреля 1928 г.<sup>31</sup>. В этих актах вопросы сельского хозяйства в деятельности местных органов власти были отражены в принципе лишь в общей форме.

Современное законодательство о районных Советах содержит все необходимые нормы, регулирующие компетенцию этих органов в области сельского хозяйства. К действующим актам о районных Советах относятся Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 марта 1971 г. «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся»<sup>32</sup> и изданный на его основе Закон РСФСР от 29 июля 1971 г. «О районном Совете депутатов трудящихся РСФСР»<sup>33</sup>.

Принятие Конституции СССР 1977 г., Конституции РСФСР 1978 г. обусловило изменения и дополнения в полномочиях районных Советов согласно Указу Президиума Верховного Совета СССР от 28 ноября 1978 г. «О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся»<sup>34</sup> и Закона РСФСР от 3 августа 1979 г. «О районном Совете народных депутатов»<sup>35</sup>.

В соответствии со ст. 15 Закона о районном Совете народных депутатов (в редакции 1978 г.) районные Советы в области сельского хозяйства имеют широкие полномочия. Районный Совет руководит развитием сельскохозяйственного производства и подчиненными ему межхозяйственными предприя-

<sup>29</sup> См. Ржевский В. А. Территориальная организация Советского государства Саратов, 1966, с. 108; Кутафин О. Е., Шафир М. А. Конституция РСФСР — основной закон жизни республики. М., 1980, с. 163.

<sup>30</sup> СУ РСФСР, 1931, № 11, ст. 143.

<sup>31</sup> СУ, 1924, № 70, ст. 503.

<sup>32</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1971, № 12, ст. 132.

<sup>33</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1971, № 31, ст. 653.

<sup>34</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1978, № 49, ст. 810.

<sup>35</sup> Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1979, № 32, ст. 785.

тиями, укреплением материально-технической базы, осуществлением ветеринарного надзора. Он обеспечивает своевременное выполнение колхозами, совхозами и другими сельскохозяйственными предприятиями планов и обязательств перед государством, совершенствование экономической работы в колхозах, совхозах и других сельскохозяйственных предприятиях; организацию пропаганды и внедрения передового опыта и достижений науки в сельскохозяйственное производство; содействует укреплению договорных отношений между заготовительными организациями и колхозами, совхозами, другими сельскохозяйственными предприятиями по продаже, переработке и сбыту сельскохозяйственной продукции; регистрирует Уставы колхозов, а также изменения и дополнения их, регистрирует Уставы расположенных на территории района межхозяйственных предприятий в сельском хозяйстве, рассматривает и разрешает жалобы колхозников об исключении из членов колхоза; оказывает содействие гражданам в ведении подсобного хозяйства. Районные Советы имеют полномочия по осуществлению контрольной деятельности в области сельского хозяйства за соблюдением Уставов колхозов, демократических основ управления делами колхозов, за правильным сочетанием личных и общественных интересов колхозников, за правильным использованием и хранением сельскохозяйственной техники, автотранспорта, минеральных удобрений, ядохимикатов и нефтепродуктов, выполнением колхозами, совхозами, предприятиями, а также гражданами обязательных мероприятий по борьбе с вредителями, болезнями сельскохозяйственных растений и сорняками, за соблюдением правил по технике безопасности при применении химических средств защиты и правил по карантину растений<sup>36</sup>.

В соответствии с Указом Президиума Верховного Совета СССР «О внесении изменений в законодательные акты СССР о полномочиях Советов народных депутатов в области руководства сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса», утвержденным Законом СССР от 24 ноября 1982 г.<sup>37</sup>, районный Совет народных депутатов руководит ныне не только сельским хозяйством, но и другими отраслями агропромышленного комплекса. Районный Совет образует совет агропромышленного объединения и изменяет состав совета во исполнение постановления ЦК КПСС и Со-

<sup>36</sup> Там же.

<sup>37</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1982, № 48, ст. 893

вета Министров СССР «Об улучшении управления сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса»<sup>38</sup>. На основе типового Положения о районном агропромышленном объединении<sup>39</sup> районные Советы разработали и утвердили свои Положения о районном агропромышленном объединении, в которых определены права и обязанности районных агропромышленных объединений. В соответствии с дополнениями и изменениями, внесенными в Законы о районных Советах народных депутатов Указом Президиума Верховного Совета СССР от 31 мая 1982 г., районные Советы получили возможность обеспечить рациональное сочетание территориального и отраслевого принципов управления. Качественно изменился подход к проблемам комплексного развития территории района. Широкий спектр планово-организационных, координирующих контрольных полномочий позволяет устранить наблюдавшееся ранее принижение территориального принципа. В этом плане своевременными являются выводы советских государствоведов о своеобразном выравнивании территориального и отраслевого принципов при комплексном решении экономических и социальных вопросов<sup>40</sup>.

Районные Советы отныне получили возможность полнее учитывать наличие нескольких производств, периодичность сельскохозяйственных работ, разнообразие природно-климатических условий, а также общетерриториальные социальные и экономические проблемы.

Практическая деятельность районных агропромышленных объединений целинных регионов показывает, что только высокий уровень организации всех сельскохозяйственных работ, основанных на внедрении коллективного хозрасчетного подряда, способствует и высоким экономическим показателям. Районные Советы народных депутатов сосредоточивают свои усилия на преодолении ведомственной разобщенности, обеспечении согласованной работы всех партнеров агропромышлен-

<sup>38</sup> См. Материалы майского Пленума ЦК КПСС 1982 г. М., 1982, с. 76.

<sup>39</sup> СП СССР, 1983, № 1, ст. 1.

<sup>40</sup> См.: Корневская Е. И. Сочетание отраслевых и территориальных аспектов в планово-координационной деятельности местных Советов — Сов. государство и право, 1976, № 9, с. 81; Шеремет К. Ф. Государственно-правовые начала руководства комплексным развитием территорий в целях реализации конституционных задач по повышению материального и культурного уровня жизни трудящихся. — В кн. Государственное руководство комплексным развитием территорий в СССР. М., 1981, с. 14.

ного объединения. Однако проблема налаживания четких деловых отношений между партнерами агропромышленных объединений еще не решена, поэтому полномочия районных Советов народных депутатов в области руководства сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленных объединений нуждаются в дальнейшей конкретизации.

Краевые, областные Советы. Они представляют наиболее крупные административно-территориальные единицы. Их в середине 1982 г. насчитывалось 129.

Каждая область и каждый край — это социально-экономический организм, неотделимый от всей страны и решающий свою часть общесоюзных задач<sup>41</sup>. Область и край — совокупность районов и городов областного, краевого подчинения, тяготеющих в своем развитии к определенному промышленному и культурному центру, из которого осуществляется руководство ими<sup>42</sup>. В экономическом отношении край, область представляет собой целостное образование — территориальный и хозяйственный комплекс, базирующийся на объективно существующих экономических и культурных связях всех его частей. Это обуславливает формирование краев и областей на основе сложившегося индустриально-аграрного объединения. В результате для областей и краев характерно сочетание промышленности и сельского хозяйства, наличие устойчивых внутренних хозяйственных связей между городами и сельскими местностями<sup>43</sup>.

Края, области выделяются и организуются в целях эффективного осуществления государственной власти, наилучшего осуществления задач государственного руководства хозяйственным и социально-культурным строительством.

Необходимость образования единого краевого, областного Совета диктуется потребностями направленного воздействия в отношении всех отраслей управления со стороны полновластных органов на всей территории области, края<sup>44</sup>.

Сообразно с этим краевые, областные Советы народных депутатов обладают необходимыми полномочиями и в области сельского хозяйства. Они были определены по существу впер-

<sup>41</sup> Что может обком. — Правда, 1984, 16 янв

<sup>42</sup> См.: Азовкин И. А. Местные Советы в системе органов власти М., 1971, с. 46.

<sup>43</sup> См.: Барабашев Г. В. Областной, краевой Совет депутатов трудящихся М., 1967, с. 6.

<sup>44</sup> См. Ржевский В. А. Территориальная организация Советского государства. Саратов, 1966, с. 106.

вые Положением о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах, утвержденным ВЦИК 6 апреля 1928 г.<sup>45</sup> Однако в полной мере они определены лишь современным государственно-правовым законодательством, принятым в соответствии с конституционным законодательством 1977—1978 гг. Принятый на его основе Закон об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов<sup>46</sup> в ст. 12 установил полномочия краевых, областных Советов народных депутатов в области сельского хозяйства. К их ведению отнесено руководство сельскохозяйственным производством, принятие мер по укреплению его материально-технической базы, увеличению производства и повышению качества сельскохозяйственной продукции, утверждение плановых заданий по государственным закупкам сельскохозяйственных продуктов, организация своевременного выполнения этих планов. Краевые, областные Советы принимают меры по внедрению в сельскохозяйственное производство достижений науки, техники и передового опыта, совершенствованию экономической и финансовой работы в колхозах, совхозах, других сельскохозяйственных предприятиях; организуют контроль за соблюдением Уставов колхозов, демократических основ управления делами колхозов; решают вопросы, связанные с созданием межхозяйственных предприятий; разрабатывают и осуществляют мероприятия, направленные на увеличение производства сельскохозяйственной продукции в подсобных хозяйствах.

Полномочия краевых, областных Советов народных депутатов в области сельского хозяйства были дальше конкретизированы в связи с принятием Продовольственной программы. Краевые, областные Советы отныне руководят наряду с сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса, принимают меры к улучшению жилищных и культурно-бытовых условий сельских жителей, образуют совет агропромышленного объединения и изменяют его состав<sup>47</sup>. Работа краевых, областных Советов по руководству сельским

<sup>45</sup> СУ, 1928, № 70, ст. 503

<sup>46</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1980, № 27, ст. 526.

<sup>47</sup> См. Указ Президиума Верховного Совета СССР о внесении изменений в законодательные акты СССР о полномочиях Советов народных депутатов в области руководства сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса. — Ведомости Верховного Совета СССР, 1982, № 25.

хозяйством наполнилась новым содержанием. На них возложена важная и ответственная задача по руководству агропромышленным комплексом на всей территории.

Таким образом, в законодательном порядке урегулированы полномочия сельских, районных, областных, краевых Советов народных депутатов в области сельского хозяйства.

Вместе с тем до настоящего времени имеются пробелы в законодательстве о полномочиях ряда звеньев местных Советов, занимающихся также вопросами сельского хозяйства. Речь идет о полномочиях, прежде всего, тех городских Советов, которые имеют в своем подчинении сельские Советы, а равно городских, районных в городе, поселковых Советов, которые в соответствии с п. 5 постановления Президиума Верховного Совета СССР «О задачах Советов народных депутатов по реализации решений майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС»<sup>48</sup> расширяют производство сельскохозяйственной продукции в подсобных хозяйствах промышленных предприятий, а также в личных подсобных хозяйствах граждан и садово-огородных товариществах. Преодоление такого рода пробелов несомненно способствовало бы дальнейшему развитию аграрного сектора народного хозяйства СССР, социальному развитию страны, успешному выполнению Продовольственной программы, о чем особо шла речь на Всесоюзном экономическом совещании по проблемам агропромышленного комплекса (март 1984 г.).



---

<sup>48</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1982, № 23, ст. 406.

## В. И. ЛЕНИН О СОДЕРЖАНИИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В. Ф. ВОЛОВИЧ

Значение богатого ленинского наследия о содержании советского государственного управления невозможно переоценить. Обладая непревзойденным даром научного предвидения, глубокого проникновения в самую суть происходящих событий и явлений, творчески применяя диалектико-материалистический подход к анализу новых исторических условий, В. И. Ленин уделял большое внимание вопросам государственного управления в условиях социалистического строительства, сущности и содержанию управленческой деятельности, обобщению и изучению практического опыта работы аппарата управления, выявлению и распространению всего нового и передового, что повседневно зарождалось в строительстве социализма. В. И. Ленин подчеркивал, что задача управления — сложная, требует больших усилий Коммунистической партии и Советского государства «Это — самая трудная задача, ибо дело идет об организации, по-новому самых глубоких, экономических основ жизни десятков и десятков миллионов людей. И это — самая благодарная задача, ибо лишь после ее решения (в главных и основных чертах) можно будет сказать, что Россия стала не только советской, но и социалистической республикой»<sup>1</sup>. Важнейшей задачей советского государственного управления является, как отмечал В. И. Ленин, «положительная или созидательная работа налаживания чрезвычайно сложной и тонкой сети новых организационных отношений, охватывающих планомерное производство и распределение продуктов, необходимых для существования десятков миллионов людей»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 173.

<sup>2</sup> Там же, с. 171.

В. И. Ленин является основателем науки социалистического государственного управления<sup>3</sup>. Им были заложены фундаментальные основы этой науки. В. И. Ленин разработал основополагающие начала организации и деятельности аппарата государственного управления во всех областях, сферах и отраслях хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства. В. И. Ленин сформулировал методологические основы исследования управленческой, исполнительно-распорядительной, организаторской деятельности государственных органов, обосновал исторический, последовательно классовый, партийный подход к изучению закономерностей, тенденций, традиций управления. «Весь дух марксизма,— писал В. И. Ленин,— вся его система требует, чтобы каждое положение рассматривать лишь а) исторически; б) лишь в связи с другими; в) лишь в связи с конкретным опытом истории»<sup>4</sup>. Определяющим в ленинском подходе к общественным явлениям и процессам является органическое единство научной объективности и принципиальной оценки их с позиций трудящихся.

Ленинское теоретическое и методологическое наследие по проблемам государственного управления поистине неисчерпаемо. Каждый новый этап общественного развития нашей страны, требующий осмысливания и теоретических обобщений, каждый крупный поворот в экономической и социальной политике позволяет открыть новые грани бесценного наследия по проблемам управления.

<sup>3</sup> См.: Щербяцкий В. В. Кадровая политика опыт и проблемы — Коммунист, 1982, № 1, с. 46; Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления М., 1980, с. 256, Афанасьев В. Г. Дialeктика социализма: управление и планирование — Вопросы философии, 1979, № 6, с. 31—46; Он же. В. И. Ленин о научном управлении М., 1966, с. 48; Василенков П. Т. Ленинский стиль в работе советского государственного аппарата — Сов. государство и право, 1963, № 4, с. 29—40; Илюсизов М. К. Ленинская наука руководства народным хозяйством М., 1967, с. 7—9; Бурлацкий Ф. М. Ленин. Государство. Политика. М., 1970, с. 357—358; Козлов Ю. И. В. И. Ленин о научных основах советского государственного управления — Вести. МГУ. Право. 1970, № 2, с. 45—54; Кукин Д. М. Ленинские принципы партийного и государственного руководства. В кн. В. И. Ленин — великий теоретик. М., 1966, с. 238—258; Ленинизм и проблемы государственного управления. Л., 1969, с. 14—37; Ленинские принципы организации и деятельности органов Советского государства. Киев, 1969, с. 71—23; Чхиквадзе В. Ш. Вопросы социалистического права и законности в трудах В. И. Ленина. М., 1960, с. 111—117.

<sup>4</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 49, с. 329.

Работы В. И. Ленина применительно к организации управления, содержанию государственного управления охватывают весьма широкий круг вопросов: принципы организации и деятельности аппарата управления, специфику функций управления и руководства экономикой, другие сферы социалистического общества, требования, предъявляемые к руководителям нового, социалистического типа, основные черты стиля управления, дисциплину и инициативу, социально-психологические аспекты управления, роль политико-воспитательной, идеологической работы в трудовых коллективах предприятий, организаций, учреждений.

Научная разработка В. И. Лениным принципов советского государственного управления базируется на его огромной теоретической и практической работе по организации большевистской партии и руководству революционным движением в России, использованию богатого опыта организации управления народным хозяйством, социально-культурным строительством в первые годы после свершения Великой Октябрьской социалистической революции. Важно подчеркнуть и то, что в развитии теории управления В. И. Лениным имел значение его обстоятельный и критический анализ системы государственного и хозяйственного управления крупнейших капиталистических стран. В таких работах, как «Что такое «друзья народа», и как они воюют против социал-демократов?», «Развитие капитализма в России», «Империализм как высшая стадия капитализма», «Государство и революция» В. И. Ленин дал глубокий анализ тенденциям становления крупного производства, указывая на организационное и политическое значение индустрии, разоблачил эксплуататорскую и бюрократическую сущность всей капиталистической системы управления.

В. И. Ленин специально подчеркивал, что в ходе социалистической революции рабочий класс не может использовать старый государственный механизм, его надо разбить, сломать. «...Все великие революции стремились всегда смести до основания старый капиталистический строй, стремились не только завоевать политические права, но и вырвать самое управление государством из рук господствующих классов, всяких эксплуататоров и угнетателей трудящихся, чтобы раз навсегда положить предел всякой эксплуатации и всякому угнетению»<sup>5</sup>. Однако коренной слом буржуазного аппарата

---

<sup>5</sup> Там же, т. 35, с. 286—287.

управления, по мысли В. И. Ленина, не означает разрушение абсолютно всех звеньев этого аппарата. В. И. Ленин говорит о коренном сломе государственного аппарата как целостной системы, направленной на реализацию угнетения, подавления господствующим классом трудящихся. «Суть дела совсем не в том,— писал В. И. Ленин,— останутся ли «министерства», будут ли «комиссии специалистов» или иные какие учреждения, это совершенно неважно. Суть дела в том, сохраняет ли состав государственная машина (связанная тысячами нитей с буржуазией и насквозь пропитанная рутинной и косностью) или она разрушается и заменяется новой. Революция должна состоять не в том, чтобы новый класс командовал, управлял при помощи старой государственной машины, а в том, чтобы он разбил эту машину и командовал, управлял при помощи новой машины...»<sup>6</sup>.

После победы Великой Октябрьской социалистической революции перед Советским государством стали две важнейшие задачи: подавить сопротивление свергнутых классов и приступить к перестройке всей экономики, других сфер на социалистических началах. Впервые была поставлена задача организации функционирования такой системы органов государственного управления, главной целью которой являются развитие и совершенствование процесса народнохозяйственного строительства, всей совокупности общественных отношений.

В. И. Ленин рассматривал социалистическую экономику как важнейшую сферу государственного управления. «...Вопросы хозяйственного строительства,— писал он,— приобретают для нас значение совершенно исключительное. На этом фронте мы должны одержать победу медленным, постепенным — быстрым нельзя, — но неуклонным повышением и движением вперед»<sup>7</sup>.

Успешное хозяйственное строительство предполагает постоянное совершенствование политико-воспитательной, идеологической работы. Идеологическое, политическое обеспечение решения экономических задач имеет исключительно важное значение. В. И. Ленин подчеркивал: «Надо уметь найти в каждый особый момент то особое звено цепи, за которое надо всеми силами ухватиться чтобы удержать всю цепь и подготовить прочно переход к следующему звену, причем порядок звеньев, их форма, их сцепление, их отличие друг

<sup>6</sup> Там же, т. 33, с. 114—115.

<sup>7</sup> Там же, т. 43, с. 341.

от друга в исторической цепи событий не так просто...»<sup>8</sup>. Таким главным звеном и была экономика. Особенностью советского государственного управления В. И. Ленин считал то, что оно является таким управлением, когда преимущественное значение приобретает руководство экономикой<sup>9</sup>. Эта особенность определяется тем, что главная трудность лежит в экономической области: осуществить строжайший и повсеместный учет и контроль производства и распределения продуктов, повысить производительность труда, обобществить производство на деле<sup>10</sup>.

Общественная социалистическая собственность на средства производства, повседневное и повсеместное активное участие трудящихся в государственном управлении являются объективной основой научного управления государственным и общественными делами, т. е. управления, осуществляемого в соответствии с требованиями объективных закономерностей, прогрессивных тенденций. Политический подход к управлению народным хозяйством, социально-экономическими процессами предполагает настойчивое и повсеместное пресечение фактов местничества, ведомственности. Аппарат управления призван обеспечить повсеместный учет общенародных, общегосударственных интересов. В. И. Ленин указывал на необходимость превращения «всего государственного экономического механизма в единую крупную машину...»<sup>11</sup>. Он требовал добиться того, чтобы социалистическая экономика работала с четкостью часового механизма.

Политика, как отмечал В. И. Ленин, представляет собой совокупность взаимоотношений между людьми, классами, нациями и государствами по поводу участия в делах государства, определения направлений, форм и методов его деятельности. Политика — это целенаправленная деятельность государства, оформленная, как правило, в законах, декларациях, постановлениях или других подобных документах.

Для управления социально-экономическими процессами важное методологическое значение имеет сформулированное В. И. Лениным положение о том, что в любом обществе политика не может не иметь перевеса над экономикой, что рас суджать иначе — значит забывать азбуку марксиста<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Там же, т. 36, с. 205.

<sup>9</sup> См. Там же, с. 130.

<sup>10</sup> Там же, с. 171.

<sup>11</sup> Там же, с. 7.

<sup>12</sup> См. Там же, т. 42, с. 278.

Политическое руководство Коммунистической партии является объективной необходимостью развития социалистического общества, основой и закономерностью научности советского государственного управления. «Чтобы управлять,— писал В. И. Ленин,— надо иметь армию закаленных революционеров-коммунистов...»<sup>13</sup>.

Руководство Коммунистической партии является основой научной, высокоэффективной деятельности аппарата государственного управления. КПСС, вооруженная идеями марксизма-ленинизма, используя познанные закономерности развития общества и совокупность возможностей, обеспечивает научный подход к вопросам хозяйственного, социально-культурного и административно-политического строительства.

Громадное значение имеет политико-воспитательная, идеологическая работа партии в массах, в органах государственного управления. Партийные комитеты осуществляют контроль за деятельностью органов управления, выявляют и устраняют недостатки в их работе, обобщают и распространяют передовой опыт деятельности министерств, ведомств, других органов отраслевого аппарата.

Важнейшим направлением партийного руководства органами государственного управления является подбор и расстановка кадров, их воспитание. После завоевания рабочим классом государственной власти кадровый вопрос стал одним из главных. «Главное, по-моему, перенести центр тяжести с писания декретов и признаков... на выбор людей и проверку исполнения В этом гвоздь»<sup>14</sup>.

В. И. Ленин отмечал, что «... для успешного управления необходимо, кроме умения убедить, кроме умения победить в гражданской войне, умение практически организовать. Это—самая трудная задача, ибо дело идет об организации по-новому самых глубоких, экономических, основ жизни десятков и десятков миллионов людей»<sup>15</sup>. В. И. Ленин требовал, чтобы при выдвижении на руководящие посты на тех или иных участках принимались во внимание политические, профессиональные и личные качества работников аппарата управления. В работе «Лучше меньше, да лучше» В. И. Ленин обосновал требования к работникам контрольных инспекций: «... во-первых, они должны быть рекомендованы несколькими коммунистами; во-вторых, они должны выдер-

<sup>13</sup> Там же, с. 254.

<sup>14</sup> Там же, т. 44, с. 368—369.

<sup>15</sup> Там же, т. 36, с. 173.

жать испытание на знание нашего госаппарата; в-третьих, они должны выдержать испытание на знание основ теории по вопросу о нашем госаппарате, на знание основ науки управления, делопроизводства и т. д.; в-четвертых, они должны сработаться с членами ЦКК и со своим секретариатом так, чтобы мы могли ручаться за работу всего этого аппарата в целом»<sup>16</sup>.

При подборе и расстановке кадров управленцев должны учитываться и такие важнейшие качества, как их идейная убежденность, преданность делу социалистического строительства, способность к управлению, широкая эрудиция, общая культура, компетентность (знание дела), деловитость (умение вести дело), единство слова и дела.

В. И. Ленин высоко ценил в организаторах коллективного труда решительность, политический талант, способность быстро находить эффективное решение, пути и средства его оптимального решения, самокритичность. В. И. Ленин предлагал систематически изучать деятельность каждого кандидата на ответственный пост в аппарате управления, знать его сильные и слабые стороны.

Нравственные качества руководящих кадров, работников управления нельзя отделить от их деловой ценности. Безусловным требованием к кадрам — требованием одновременно нравственным и деловым — является их честность и правдивость перед партией, государством, народом. Искажение действительного положения дел не только аморально: неверная, неправдивая производственная информация (приписки, сокрытие резервов, путаница в отчетах, в представлении сведений) ведет к принятию необоснованных решений, наносит тем самым социалистическому строительству и экономический, и нравственно-политический ущерб. Волокитчик, бездельник, карьерист приносят значительный нравственно-политический вред, ибо по их действиям люди порой судят об учреждениях и органах, от лица которых названные фигуры выступают. Неуклонное избавление от подобных кадров — важное условие для утверждения ленинского стиля во всех звеньях организационно-управленческой деятельности.

Построение в СССР развитого социализма ставит ответственные задачи в области кадровой политики. В современных условиях кадры аппарата управления должны иметь высокую политическую зрелость и всестороннюю профессио-

<sup>16</sup> Там же, т. 45, с. 393—394.

нальную подготовку, безукоризненное личное поведение. На передний план в сфере управления выдвигаются такие требования, как исполнительность, дисциплинированность в сочетании со смелой инициативой и социалистической предприимчивостью. Практичность и деловитость с устремленностью к большим целям<sup>17</sup>.

Важнейшим принципом советского государственного управления В. И. Ленин считал демократический централизм, предусматривающий органическое сочетание единого централизованного планового руководства хозяйственным и социально-культурным строительством с развитием местной инициативы. Сущность принципа демократического централизма в государственном управлении заключается в необходимости обеспечения органического сочетания централизованного руководства в основном, существующем и в то же время возможности учитывать местные особенности, использовать различные приемы и методы в реализации задач, поставленных высшими и центральными органами руководства страной, использовать творческую инициативу масс. В. И. Ленин писал: «Наша задача теперь — провести именно демократический централизм в области хозяйства, обеспечить абсолютную стройность и единение в функционировании таких экономических предприятий, как железные дороги, почта, телеграф и прочие средства транспорта и т. п., а в то же самое время централизм, понятый в действительно демократическом смысле, предполагает в первый раз историей созданную возможность полного и беспрепятственного развития не только местной инициативы, местных особенностей, но и местного починка, разнообразия путей, приемов и средств движения к общей цели»<sup>18</sup>.

В. И. Ленин считал, что централизм в управлении экономикой, другими сферами общественной жизни является объективным требованием, без него невозможно четкое и слаженное функционирование сложнейшего хозяйственного механизма, невозможно его целенаправленное, плановое развитие и совершенствование. Он писал: «... всякая крупная машинная индустрия — т. е. именно материальный, производственный источник и фундамент социализма — требует безусловного и строжайшего единства воли, направляющей совместную работу сотен, тысяч и десятков тысяч людей.

<sup>17</sup> См.: Горбачев М. С. Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986, с. 104.

<sup>18</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 152.

И технически, и экономически, и исторически необходимость эта очевидна, всеми думавшими о социализме всегда признавалась как его условие. Но как может быть обеспечено стройнейшее единство воли? — Подчинением воли тысяч воле одного»<sup>19</sup>. Вместе с тем В. И. Ленин всегда подчеркивал, что не менее важно учитывать и другую сторону этого принципа — демократизм. «Советская власть, — писал В. И. Ленин, — отнюдь не намерена умалять значение местной власти и убивать ее самостоятельность и инициативу»<sup>20</sup>.

Демократический централизм закономерен для нового типа общественных отношений, непреходящую черту которого В. И. Ленин видел в создании и развитии социалистической дисциплины — дисциплины сознательной, добросовестной, товарищеской, понимающей достоинство человека труда и инициативу масс, способствующей их сплоченности в борьбе за коммунизм. В ходе социалистического строительства такая дисциплина, органически сочетающая самый широкий демократизм с централизмом, плановым управлением, с единством действия различных звеньев общественного организма, постепенно становится формой самоорганизации трудящихся.

Конкретные формы проявления принципа демократического централизма зависят от многих факторов, прежде всего они определяются историческими особенностями этапа развития социалистической экономики, уровнем развития производительных сил, сложностью и масштабом решаемых задач, наличием высококвалифицированных кадров, производственных и иных ресурсов, характерными чертами объектов исполнительно-распорядительной деятельности.

Важнейшим началом советского государственного управления является непосредственное и повсеместное участие трудящихся в управлении. Привлечение трудящихся к решению управленческих задач, повседневному управлению государством В. И. Ленин называл чудесным средством, которое сразу, одним ударом удесятерит советский государственный аппарат, средством, которым ни одно буржуазное государство не располагает и не может располагать<sup>21</sup>. В. И. Ленин писал: «Целью нашей является поголовное привлечение бедноты к практическому участию в управлении, и всяческие шаги к осуществлению этого — чем разнообразнее, тем лучше, — должны тщательно регистрироваться, изучаться, систе-

<sup>19</sup> Там же, с. 200.

<sup>20</sup> Там же, т. 37, с. 22.

<sup>21</sup> См.: Там же, т. 34, с. 313.

матизироваться, проверяться более широким опытом, узаконяться»<sup>22</sup>.

Важной формой участия трудящихся в государственном управлении являются трудовые коллективы, которые должны на деле осуществлять экономическую политику государства, «осуществить строжайший и повсеместный учет и контроль производства и распределения продуктов, повысить производительность труда...»<sup>23</sup>.

В работах В. И. Ленина большое внимание уделено сочетанию общих интересов трудящихся с особенностями, специфическими интересами каждой нации, народности, дружбе народов нашей страны, их интернациональному воспитанию. В условиях СССР интернационализм — это прежде всего честный, добросовестный, с полной отдачей труд всех народов страны на общее дело. Это умение ставить общегосударственные интересы выше ведомственных, местных интересов, обеспечить четкую работу единого народнохозяйственного комплекса страны.

В. И. Ленин уделял большое внимание принципу планирования, требовал плановости в деятельности всех органов Советского государства. «Надо чтобы все работали по одному общему плану на общей земле, на общих фабриках и заводах и по общему распорядку»<sup>24</sup>. В основе ленинского принципа планирования лежат такие принципиальные положения, как глубоко научный подход, учет новейших достижений научно-технического прогресса, реальность и обоснованность, комплексность. В. И. Ленин всесторонне обосновал положение о том, что «только то строительство может заслужить название социалистического, которое будет производиться по крупному общему плану, стремясь равномерно использовать экономические и хозяйственные ценности»<sup>25</sup>.

Всю деятельность органов советского государственного управления должен пронизывать принцип социалистической законности, который выражается в точном и безусловном соблюдении всеми субъектами управления, гражданами законов Советского государства, других нормативно-правовых актов.

Законодательство, подчеркивал В. И. Ленин, играет важную роль в деле поддержания единой государственной дис-

<sup>22</sup> Там же, т. 36, с. 204.

<sup>23</sup> Там же, с. 171.

<sup>24</sup> Там же, т. 41, с. 310—311.

<sup>25</sup> Там же, т. 37, с. 21—22.

циплины, для борьбы с бюрократическими извращениями и нарушениями дисциплины, для защиты законных прав и интересов граждан. В. И. Ленин требовал «соблюдать свято законы и предписания Советской власти и следить за их исполнением всеми»<sup>26</sup> и отмечал, что «всякий закон можно обойти, даже под видом его исполнения»<sup>27</sup>. Развивая ленинские идеи социалистической законности, в Политическом докладе ЦК партии XXVII съезду КПСС подчеркивается: «Необходимо поднимать активность трудящихся, всех и каждого, в созидательной работе, в преодолении недостатков злоупотреблений, любых болезненных явлений, отступлений от норм нашего права и морали. Демократия была и остается важнейшим рычагом **упрочения социалистической законности**, а прочная законность — неотъемлемой частью нашей демократии»<sup>28</sup>.

Первостепенное значение имеют указания В. И. Ленина о применении к организации управления всего ценного, что дают наука и опыт, о создании культуры управления, о том, что «машинная советской администрации должна работать аккуратно, четко, быстро. От ее расхлябанности не только страдают интересы частных лиц, но и все дело управления принимает характер мнимый, призрачный»<sup>29</sup>.

КПСС ставит задачу выработать в современный период такой стиль работы, в котором непосредственно сочетались бы дисциплинированность и исполнительность со смелой инициативой и предприимчивостью. Практичность и деловитость — с устремлением к большим целям, критическое отношение к недостаткам. Несомненно, ленинский стиль — важное условие решения тех больших и масштабных задач, которые ставит КПСС перед государственным управлением.

---

<sup>26</sup> Там же, т. 39, с. 155.

<sup>27</sup> Там же, с. 378.

<sup>28</sup> Горбачев М. С. Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза, с. 77.

<sup>29</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 54, с. 101.

## КОНТРОЛЬ — ВАЖНЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ СОВЕТСКОГО ОБЩЕСТВА

Е. Н. ТАГУНОВ

Творчески развивая марксистское учение о социалистической революции и диктатуре пролетариата, о путях строительства социализма и коммунизма, В. И. Ленин выдвинул и научно обосновал положение об организации социалистического контроля как объективной необходимости, как одной из важнейших закономерностей строительства социализма и коммунизма. Более чем в 150 произведениях В. И. Ленина содержатся указания, теоретические положения о социалистическом контроле, его значении в строительстве нового общества<sup>1</sup>.

Во многих произведениях В. И. Ленина мы встречаем указания на громадное значение контроля после победы социалистической революции. По выражению В. И. Ленина, учет и контроль представляют коренной вопрос для социалистической революции на другой день после свержения буржуазии; являются необходимым условием перехода к социализму и лежат в основе дальнейших шагов социализма<sup>2</sup>.

В. И. Ленин раскрыл классовую сущность контроля в нашей стране как контроля народного, применительно к которому он употреблял такие термины, как «общенародный контроль», «всеобщий», «всенародный», «контроль, проведенный самим населением»<sup>3</sup>. В. И. Ленин определил его цели и задачи, круг субъектов и объектов контроля, формы, методы и границы его осуществления, обосновал тенденцию развития контроля по пути его всемерного развертывания и уси-

<sup>1</sup> См. Поташев Ф. И. Реорганизация Рабкрина и ЦКК. Ростов н/Д, 1974, с. 21.

<sup>2</sup> См. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 200; т. 36, с. 51, 184.

<sup>3</sup> См. Там же, т. 35, с. 4, 199—201; т. 36, с. 54, 80, 131.

ления; сформулировал все основные демократические принципы, положенные в его основу.

В. И. Ленин учил, что «учет и контроль — вот *главное*, что требуется для «налажения», для правильного функционирования *первой фазы коммунистического общества*»<sup>4</sup>.

В ленинском теоретическом наследии по вопросам государственного строительства есть очень емкое, не раз повторяющееся в его устных выступлениях, печатных работах определение одной из главных черт советского стиля руководства, искусства подлинно научного управления: «*Проверять людей и проверять фактическое исполнение дела — в этом, еще раз в этом, только в этом теперь гвоздь всей работы, всей политики*»<sup>5</sup>.

Советская действительность на протяжении 66 лет, минувших после победы Великой Октябрьской социалистической революции, наглядно и убедительно доказала, что эта ленинская формула на всех этапах строительства социализма в нашей стране неизменно играла исключительно важную роль. И чем дальше мы продвигаемся по пути к высшей цели Советского государства — построению бесклассового коммунистического общества, в котором получит развитие общественное коммунистическое самоуправление, чем грандиознее, сложнее, многограннее и ответственнее наши задачи в области государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, которые советский народ решает в современный период — период планомерного и всестороннего совершенствования развитого социализма, тем все более возрастают роль и значение контроля, тем масштабнее становится контроль, ибо, по выражению В. И. Ленина, он является необходимым условием превращения в жизнь, в практику наших решений, важной предпосылкой укрепления «...везде и всюду организованности, порядка, деловитости, стройного сотрудничества всенародных сил...»<sup>6</sup>

Советский народ осуществляет народный по своей классовой сущности контроль через различные звенья полигической системы общества. В соответствии с этим в СССР существует государственный и общественный контроль. Этот контроль многообразен и осуществляется в разных организационно-правовых формах, имеющих свои специфические особенности, которые обусловлены природой и содержанием

<sup>4</sup> Там же, т. 33, с. 101.

<sup>5</sup> Там же, т. 45, с. 16, 169.

<sup>6</sup> Там же, т. 36, с. 80.

компетенции субъекта контроля. Наличие различных видов государственного и общественного контроля обусловлено совокупностью взаимосвязанных и взаимодополняющих факторов: углубляющимся в условиях научно-технической революции разделением общественного труда и его специализацией, возрастающим объемом и усложненным хозяйственных связей, усилением концентрации производства, курсом на интенсификацию общественного производства, бурным развитием социально-культурного строительства, ростом политической активности граждан СССР.

Какие основные объективные и субъективные причины обуславливают необходимость контроля в условиях развитого социалистического общества и определяют его в качестве одного из важных социальных институтов этого общества? Ответ на этот вопрос имеет большое теоретическое и практическое значение. Мы должны руководствоваться указаниями В. И. Ленина о том, что «...для нас теория есть обоснование предпринимаемых действий для уверенности в них...»<sup>7</sup> В. И. Ленин указывал, что «...необходимо освещение теорией каждого частного факта...»<sup>8</sup>, ибо «понимание необходимости явления вызывает, естественно, совершенно иное отношение к нему, умение оценить его различные стороны»<sup>9</sup>.

*Во-первых*, необходимость контроля коренится в экономических условиях существования развитого социалистического общества, в основе которого лежит общественная собственность на орудия и средства производства. Производство и распределение в развитом социалистическом обществе носят общественный характер. Общество еще не располагает изобилием продуктов, труд еще не стал первой жизненной потребностью человека, а поэтому распределение осуществляется по принципу «от каждого по его способности, каждому — по его труду». Еще сохраняются существенные различия между городом и деревней, между трудом умственным и физическим. В этих условиях существует объективная необходимость осуществления контроля над мерой труда и мерой потребления. В связи с этим «до тех пор», пока наступит «высшая» фаза коммунизма, — учил В. И. Ленин, — социалисты требуют *строжайшего* контроля со стороны общества и со стороны государства над мерой труда и мерой потреб-

<sup>7</sup> Там же, т. 35, с. 172.

<sup>8</sup> Там же, т. 4, с. 328.

<sup>9</sup> Там же, т. 2, с. 223.

ления...»<sup>10</sup>. В. И. Ленин показал огромное творческое значение контроля в решении важной и трудной задачи социалистической революции — организационной, которая состоит в положительной или созидательной работе по налаживанию «...чрезвычайно сложной и тонкой сети новых организационных отношений, охватывающих планомерное производство и распределение продуктов, необходимых для существования десятков миллионов людей»<sup>11</sup>.

В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии было указано, что «нужен надежный заслон любым попыткам извлечения нетрудовых доходов из общественного достояния. Ведь не перевелись у нас «несуны», не считающие за преступление тащить с предприятия все, что попадетсЯ под руку, да и всякого рода мздомцы и рвачи, которые не гнушаются использовать свое служебное положение в корыстных целях. По отношению и к тем, и к другим нужно применять силу закона, всю силу общественного осуждения»<sup>12</sup>.

Последовательное и строгое осуществление всеохватывающего контроля за мерой труда и мерой потребления — необходимое условие для перехода к коммунистическому принципу распределения материальных благ по потребностям.

*Во-вторых*, необходимость контроля обусловлена тем, что в развитом социалистическом обществе существует такая политическая организация, как государство с его разветвленным и сложным государственным аппаратом, от четкой, слаженной и оперативной работы всех звеньев которого на всех уровнях в немалой степени зависят успехи в решении задач коммунистического строительства. «Машина советской администрации должна работать аккуратно, четко, быстро. От ее расхлябанности не только страдают интересы частных лиц, но и все дело управления принимает характер мнимый, призрачный»<sup>13</sup>, — указывал В. И. Ленин. А поэтому объективно необходимо постоянно проводить работу, направленную на совершенствование организации и деятельности государственного аппарата.

<sup>10</sup> Там же, т. 33, с. 97.

<sup>11</sup> Там же, т. 36, с. 171.

<sup>12</sup> Горбачев М. С. Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986, с. 50.

<sup>13</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 54, с. 101.

В. И. Ленин, касаясь вопроса о совершенствовании советского государственного аппарата, писал: «...если мы будем изучать наш аппарат и работать над ним годами и годами, то это будет громадным завоеванием, это будет обеспечением нашего успеха»<sup>14</sup>.

Контроль над деятельностью государственного аппарата, всех его звеньев, всех служащих государственного аппарата является одним из важных средств совершенствования государственного аппарата, воспитания у каждого работника аппарата чувства высокой персональной ответственности за порученное дело.

Как известно, В. И. Ленин учил, что «основной принцип управления, по духу всех решений РКП и центральных советских учреждений, — определенное лицо целиком отвечает за ведение определенной работы»<sup>15</sup>. Он писал о необходимости «...неустанно добиваться того, чтобы на деле обеспечивалась личная ответственность каждого за определенную, строго и точно означенную работу или часть работы»<sup>16</sup>. В. И. Ленин предписывал вести беспощадную борьбу «...против господствующей расплывчатости и неясности в вопросе о том, что каждому отдельно поручено, и против вытекающей отсюда полнейшей безответственности»<sup>17</sup>.

XXVII съезд КПСС рассматривает народный контроль над деятельностью государственного аппарата как орудие совершенствования государственного аппарата, искоренения бюрократизма, своевременного претворения в жизнь предложений трудящихся, а поэтому относит народный контроль к числу важнейших сторон главного направления развития социалистической государственности в период строительства коммунизма<sup>18</sup>.

Большое и важное место отведено народному контролю за деятельностью государственного аппарата в Конституции СССР 1977 г., в конституциях союзных и автономных республик. И это вполне закономерно, так как народный контроль является верным, острым и надежным оружием партии и государства в деле дальнейшего совершенствования государственного аппарата. Он позволяет аккумулиро-

<sup>14</sup> Там же, т. 45, с. 250

<sup>15</sup> Там же, т. 52, с. 23.

<sup>16</sup> Там же, т. 39, с. 308.

<sup>17</sup> Там же, т. 45, с. 153

<sup>18</sup> См.: Горбачев М. С. Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986, с. 72—73.

вать народную инициативу, народный опыт в области государственного строительства и ставить их на службу дальнейшему развертыванию социалистической демократии.

*В-третьих*, необходимость контроля обусловлена тем, что в развитом социалистическом обществе все наиболее важные стороны многообразной и динамичной общественной жизни регулируются посредством права. Социалистическое общенародное государство использует право в качестве одного из важнейших инструментов организации строительства коммунистического общества. Объективная необходимость и творческая роль права при социализме вплоть до полной победы коммунизма обусловлены совокупностью экономических, политических и идеологических факторов. « Не впадая в утопизм, — писал В. И. Ленин, — нельзя думать, что, свергнув капитализм, люди сразу научатся работать на общество *без всяких норм права*, да и экономических предпосылок *такой* перемены отмена капитализма *не дает сразу*»<sup>19</sup>.

С первых дней образования Советского государства В. И. Ленин, Коммунистическая партия уделяли большое внимание и придавали важное значение социалистической законности. «...Необходимо, — учил В. И. Ленин, — соблюдать строжайший революционный порядок, необходимо соблюдать свято законы и предписания Советской власти и следить за их исполнением всеми... надо внимательнейшим образом следить за малейшим беспорядком, за малейшим отступлением от добросовестного исполнения законов Советской власти»<sup>20</sup>.

В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии было сказано о том, что «неизменной задачей остается использование всей силы советских законов в борьбе с преступностью и другими правонарушениями»<sup>21</sup>. На июньском (1983 г.) Пленуме с особой силой прозвучало положение о том, что «нормальный ход нашего общественного развития *немыслим без строжайшего соблюдения законов, охраняющих интересы общества и права граждан*»<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 95.

<sup>20</sup> Там же, т. 39, с. 155.

<sup>21</sup> См.: Горбачев М. С. Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986, с. 78.

<sup>22</sup> Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 14—15 июня 1983 г. М., 1983, с. 16.

Одним из важнейших способов обеспечения социалистической законности является контроль. Он позволяет выявлять, пресекать и предупреждать нарушения социалистической законности, укреплять правопорядок в стране. Тем самым создаются необходимые условия для успешного выполнения планов коммунистического строительства.

*В-четвертых*, необходимость контроля обусловлена тем, что он является одним из важнейших средств воспитания и укрепления дисциплины и самодисциплины. «...Для социализма, — отмечал В. И. Ленин, — главная трудность состоит в обеспечении дисциплины труда»<sup>23</sup>. Он подчеркивал, что «...только тщательная постановка дела учета и контроля, только строжайшая организация и трудовая дисциплина приведут нас к социализму. А без этого социализма нет»<sup>24</sup>.

Чем шире разворачивается фронт коммунистического строительства в нашей стране, чем все большее развитие получают главные функции социалистического общенародного государства — хозяйственно-организаторская и культурно-воспитательная, тем все большее значение приобретает соблюдение государственной дисциплины во всех отраслях и сферах народного хозяйства, во всех ее проявлениях (трудовая дисциплина, плановая дисциплина, штатная дисциплина и др.).

На исключительную важность всемерного укрепления дисциплины в условиях планомерного и всестороннего совершенствования развитого социализма указывается в постановлении ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС «О дальнейшем укреплении трудовой дисциплины и сокращении текучести кадров в народном хозяйстве» от 13 декабря 1979 г., а также в документах ноябрьского (1982 г.), июньского и декабрьского (1983 г.) Пленумов ЦК КПСС<sup>25</sup>.

На февральском (1984 г.) Пленуме ЦК КПСС отмечалось: «Вопрос об организованности, о порядке — для нас ключевой, принципиальный. Насчет этого двух мнений быть не может. Всякая разболтанность, безответственность оборачивается для общества не только материальными издержками. Они причиняют серьезный социальный, нравственный

<sup>23</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 261.

<sup>24</sup> Там же, с. 258.

<sup>25</sup> См.: СП СССР, 1980, № 3, ст. 17; Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 22 ноября 1982 г. М., 1983, с. 27; Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 14—15 июня 1983 г. М., 1983, с. 67, 70—71; Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 26—27 декабря 1983 г. М., 1984, с. 25, 27, 29—30.

ущерб. Это хорошо понимаем мы, коммунисты, понимают миллионы советских людей. И вполне закономерно, что поистине всенародное одобрение получили меры, принятые партией в целях повышения трудовой, производственной, плановой, государственной дисциплины, по укреплению социалистической законности.

В этой области удалось уже кое-что сделать. И все знают, как это благотворно подействовало на производственные дела, на нашу общественную жизнь, да просто на настроение людей. Но неверно было бы полагать, что сделано уже все... жизнь учит, что тут расслабляться никак нельзя»<sup>26</sup>.

А это означает, что еще больше возрастет роль и значение контроля за строгим и неуклонным соблюдением дисциплины во всех областях и сферах народного хозяйства страны.

*В-пятых*, В. И. Ленин рассматривал социалистический контроль в качестве одного из важнейших условий постоянного и решающего участия трудящихся в демократическом управлении делами государства и общества, имеющего огромное значение не только с точки зрения решения задач сегодняшнего дня, но и подготовки предпосылок, накопления элементов, необходимых для постепенного преобразования социалистической государственности в общественное коммунистическое самоуправление. Он указывал, что участие в контроле является школой разносторонней подготовки миллионов к будущему общественному коммунистическому самоуправлению, а поэтому считал необходимым, «чтобы сотни тысяч и миллионы трудящихся прошли школу Рабоче-Крестьянской инспекции и научились управлять государством...»<sup>27</sup>.

Таким образом, необходимость контроля в развитом социалистическом обществе обусловлена объективными и субъективными потребностями планомерного и всестороннего совершенствования развитого социализма. И ныне, когда социализм развивается на своей собственной основе, все полнее раскрываются созидательные силы нового строя, преимущества социалистического образа жизни, трудящиеся все шире пользуются плодами великих революционных завоеваний, — контроль представляет могучую общественную

<sup>26</sup> Материалы внеочередного Пленума Центрального Комитета КПСС, 13 февраля 1984 г. М., 1984.

<sup>27</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 42, с. 48—49

силу, оказывающую плодотворное воздействие на все стороны жизни развитого социалистического общества и помогающую успешному решению задач коммунистического строительства.

Диалектика развития контрольной деятельности в Советском общенародном государстве состоит в том, что сочетание, взаимодействие государственного и общественного контроля будет иметь место вплоть до полного завершения процесса перерастания социалистической государственности в общественное коммунистическое самоуправление, при котором контроль как социальный институт не потеряет своего значения, а сохранится в качестве важного элемента механизма общественного коммунистического самоуправления.

---

## ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ АПК РАЙОНА

Е. Н. ПАХРЯЕВА

XXVII съезд КПСС указал на необходимость последовательного развития специализации и концентрации производства на основе межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции и определил конкретные экономические и организационные меры, направленные на улучшение управления сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса, укрепление экономики колхозов и совхозов<sup>1</sup>.

Первоначальное развитие эти положения получили в решениях майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС, которым намечена обоснованная программа руководства и управления сельским хозяйством в системе агропромышленного комплекса Октябрьским (1984 г.) Пленумом ЦК КПСС принята долговременная программа мелниорации и повышения эффективности использования мелниорированных земель, цель которой — устойчивое наращивание продовольственного фонда страны.

Для совершенствования управленческих отношений в сельскохозяйственном производстве исключительную значимость имеет постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 24 мая 1982 г. «Об улучшении управления сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса»<sup>2</sup>, которым, в частности, предусмотрено создание районных агропромышленных объединений (РАПО) и их органов управления — советов.

В системе органов государственного управления и руководства сельским хозяйством в условиях АПК по-прежнему важное место занимают управления сельского хозяйства

<sup>1</sup> См. Горбачев М. С. Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза. — Правда, 1986, 26 февр., с 4.

<sup>2</sup> Ленинская аграрная политика КПСС (Сб важнейших документов. 1978-1982) М., 1983, с 122--130

райисполкомов. Названным постановлением аппарат районного управления сельского хозяйства признан рабочим аппаратом совета РАПО.

Образование агропромышленных объединений обусловило возникновение двух тенденций функций управления сельским хозяйством в системе местных органов.

С одной стороны, значительно возрастает роль районного управления сельского хозяйства, что предопределено, во-первых, увеличением числа руководимых объектов. Одновременно с образованием РАПО в Министерстве сельского хозяйства СССР ликвидировано более двух тысяч различных управленческих организаций, трестов, контор, групп. В подчинение районного управления сельского хозяйства перешло большое количество совхозов, ранее подведомственных трестам, например, в Российской Федерации более трех тысяч трестированных совхозов. Во-вторых, райсельхозуправлению как рабочему аппарату совета РАПО стали присущи функции межотраслевого характера, так как ведомственная принадлежность предприятий и организаций, входящих в объединение, сохранилась.

С другой стороны, наблюдается снижение роли райсельхозуправлений, что обусловило их ликвидацию в ряде союзных республик. Например, в Талсинском районе Латвийской ССР по решению районного Совета народных депутатов управление сельского хозяйства райисполкома преобразовано в правление Талсинского РАПО, которое осуществляет систематическое руководство деятельностью объединения и несет ответственность за выполнение плановых заданий, соблюдение финансовой и договорной дисциплины.

Правовые основы деятельности райсельхозуправлений в условиях АПК закреплены в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении управления сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса», Типовом положении о районном агропромышленном объединении, утвержденном Советом Министров СССР 25 ноября 1982 г.<sup>3</sup>, Примерных положениях об отделах и группах управления сельского хозяйства райисполкома, принятых Министерством сельского хозяйства СССР и Министерством сельского хозяйства РСФСР.

В этих нормативных актах нашло свое отражение изменение функций, прав и обязанностей управлений, однако они не предусматривают четкого разграничения полномочий

<sup>3</sup> СП СССР, 1983, № 1, ст. 1 (в дальнейшем — Типовое положение).

районного управления сельского хозяйства, выступающего в качестве органа исполкома и в качестве рабочего аппарата совета РАПО. Как органы районисполкомов управления сельского хозяйства наделены полномочиями по государственному управлению и контролю в области использования и охраны земель, руководству ветеринарным надзором и т. д., по которым исключается для них обязательность решений совета РАПО, так как совет в этих случаях является контролируемым объектом, наоборот, решения райсельхозуправления по этим вопросам должны быть обязательны для советов объединений.

Типовое положение не разграничивает вопросы, подлежащие разрешению коллегиально на заседаниях совета объединения путем принятия решений, и вопросов, подлежащих управлению сельского хозяйства районисполкома как рабочего органа совета. Это позволило сделать вывод В. Просину и И. Ушачеву, что к дополнительным функциям райсельхозуправления относятся: определение основных объемных показателей работ, выполняемых для колхозов и совхозов предприятиями и организациями Госкомсельхозтехники, Минводхоза, Сельхозхимии, строительными и другими обслуживающими предприятиями и организациями; определение расчетных цен на скот, корма, материалы; утверждение на основе типовых нормативов расценок и тарифов на оказываемые услуги; перераспределение в установленном порядке 10—15% выделенных материально-технических ресурсов<sup>4</sup>. Нам представляется, что эти функции принадлежат совету РАПО как коллегиальному органу. Это подтверждает и принятое в ноябре 1983 г. Примерное положение об отделе межотраслевых связей и планирования управления сельского хозяйства районисполкома, в котором предусмотрено право отдела представлять в совет объединения предложения по расценкам (тарифам) на оказываемые услуги, по расчетным ценам на скот, корма, материалы, о перераспределении 10—15% выделенных материально-технических ресурсов.

Как показывает практика, отсутствие четкого разграничения компетенции приводит к тому, что советы РАПО дублируют работу райсельхозуправлений, нередко занимаются текущей работой. Так, советом Шушенского РАПО Крас-

<sup>4</sup> Просин В., Ушачев И. Новый этап развития районного АПК — Экономика сельского хозяйства, 1983, № 3, с. 46—47.

ноярского края в 1983 г. рассматривались вопросы о завершении перевода скота на зимнее содержание, о проведении паспортизации объектов совхозов и колхозов и др. Все вышесказанное позволяет сделать вывод о необходимости принятия положения об управлении сельского хозяйства райисполкома.

Райсельхозуправления — это местные органы управления сельским хозяйством. В юридической литературе была высказана точка зрения, что с приданием им функций рабочего аппарата совета районного агропромышленного объединения они стали органами тройного подчинения<sup>5</sup>: районного Совета народных депутатов и его исполкома, РАПО и его совета, а также Министерства сельского хозяйства АССР<sup>6</sup>, которая, на наш взгляд, не является бесспорной. Управление сельского хозяйства райисполкома, выступая в качестве рабочего аппарата совета РАПО, остается органом двойного подчинения, потому что и районное агропромышленное объединение, и его совет согласно Типовому положению образуются районным Советом народных депутатов, а райсельхозуправление как рабочий орган становится неотъемлемой частью совета РАПО. Таким образом, здесь сохраняются две линии подчинения: «горизонтальная» — районному Совету народных депутатов и его исполкому и «вертикальная» — вышестоящему отраслевому органу (краевому (областному) управлению сельского хозяйства или Министерству сельского хозяйства АССР).

Постановлением Совета Министров РСФСР от 14 июля 1982 г. «Об изменениях в системе управления сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса» райсельхозуправления переведены на хозяйственный расчет и содержатся за счет отчислений от производственной деятельности предприятий (кроме колхозов), входящих в состав районных агропромышленных объединений. Распределение расходов на содержание рабочего аппарата производится советом объединения пропорционально суммам плановой выручки за реализуемую продукцию (объем работы).

В современный период районные управления сельского хозяйства наделены такими полномочиями, которые позволяют им непосредственно вступать в конкретные отношения

<sup>5</sup> Корневская Е. Районные советы и РАПО. — Хозяйство и право, 1983, № 12, с. 15

<sup>6</sup> В краях и областях — краевого (областного) управления сельского хозяйства.

с предприятиями и организациями, занимающимися обслуживанием сельского хозяйства и переработкой сельскохозяйственной продукции и находящимися в подчинении других министерств и ведомств. Райсельхозуправления составляют на основе утвержденных пятилетних и годовых планов экономического и социального развития всех предприятий и организаций, входящих в РАПО, сводный план экономического и социального развития агропромышленного комплекса района; осуществляют постоянный контроль за своевременностью и полнотой выполнения планов и заданий райсельхозтехникой, райсельхозхимией и другими обслуживающими предприятиями. Они направляют и координируют деятельность предприятий и организаций районного агропромышленного объединения в области капитального строительства, проводят работу по укреплению высококвалифицированными кадрами и организации социалистического соревнования.

Значительную часть своих функций управление сельского хозяйства райисполкома выполняет совместно с другими органами по управлению агропромышленным комплексом района: районной Госинспекцией по закупкам и качеству сельскохозяйственной продукции, инспектурой госстатистики и др. Например, райсельхозуправление совместно с Госинспекцией разрабатывает мероприятия по повышению качества заготавливаемой и перерабатываемой сельскохозяйственной продукции и контролирует их исполнение, организует заключение договоров контрактации, рассматривает и разрешает споры и разногласия между заготовителями и сдатчиками, дает заключение совету РАПО о возможности освобождения хозяйств за неисполнение договоров контрактации.

В условиях АПК организация колхозного и совхозного производства остается главной задачей районных управлений сельского хозяйства. Они непосредственно отвечают за увеличение производства продуктов земледелия и животноводства.

Управления выявляют резервы колхозного и совхозного производства, осуществляют эффективное использование органических и минеральных удобрений, средств защиты растений, обеспечивают внедрение в хозяйствах эффективных форм организации и оплаты труда в земледелии и животноводстве, коллективного подряда с оплатой за конечные результаты.

На октябрьском (1984 г.) Пленуме ЦК КПСС отмечалось, что «забота о повышении продуктивности сельского хозяйства требует иного отношения к земле — одному из самых ценных наших капиталов»<sup>7</sup>.

Райсельхозуправления организуют проведение комплекса мероприятий по мелиорации земель, борьбе с эрозией почв, обеспечивают освоение и эффективное использование орошаемых и осушенных земель, лугов, пастбищ, улучшение естественных кормовых угодий.

В условиях АПК райсельхозуправлению стали присущи также задачи обеспечения пропорционального и сбалансированного развития предприятий и организаций, входящих в РАПО, совершенствование хозяйственных и межотраслевых связей. Управления обязаны организовать максимальный выход конечной продукции, сокращение потерь, усиление экономики топливно-энергетических и других ресурсов.

Изменение содержания деятельности районного управления сельского хозяйства вызвало изменение его организационной структуры. Министерством сельского хозяйства СССР 31 декабря 1982 г. утверждена Примерная структура райсельхозуправления — рабочего аппарата совета РАПО, в которую помимо общего и оперативного руководства входят производственный отдел, отдел межотраслевых связей и планирования, отдел (группа) по заготовкам, сбыту и переработке сельскохозяйственной продукции, отдел (группа) по труду и социальным вопросам, отдел (группа) учета и отчетности, контрольно-ревизионный отдел (группа). Всего штат управления составляет, как правило, от 20 до 40 человек.

Согласно п. 13 Типового положения структура и штатная численность управления сельского хозяйства райисполкома утверждаются исполкомом районного Совета народных депутатов по представлению совета объединения, исходя из установленных нормативов численности работников, типовой структуры и выделенных лимитов предельных ассигнований.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 августа 1979 г. «О создании единой специализированной агрохимической службы в стране» в системе Министерства сельского хозяйства образовано производственно-научное объединение «Союзсельхозхимия». В районе действуют

<sup>7</sup> Правда, 1984, 24 окт.

районные производственные объединения по агрохимическому обслуживанию сельского хозяйства, в состав которых включены агрохимические лаборатории и станции защиты растений, ранее находившиеся в ведении райсельхозуправлений.

Анализ практики показывает, что в ряде районов Сибири образованы отличные от Примерной структуры отделы управления сельского хозяйства райисполкома. Например, в Доволенском районе, Новосибирской области действуют отделы земледелия, животноводства, механизации и электрификации, строительства и ремонта, планово-экономический, кадров, в состав которых входят агрономические и зоотехнические службы совхозов, экономические и инженерно-технические службы всех предприятий и организаций, входящих в РАПО. В Ключевском районе, Алтайского края — топливно-энергетический с участием инженера по топливу районного объединения «Сельхозтехника».

Структура районного управления — это не только простое разделение его аппарата на составные части, но и распределение компетенции между его составными частями.

На XXVII съезде КПСС отмечалось, что совершенствование организационных структур управления не терпит косности. Нельзя приспосабливать живой, развивающийся организм управления хозяйством к устоявшимся, привычным формам. Наоборот, формы должны приводиться в соответствие с изменяющимися хозяйственными задачами<sup>8</sup>.

Производственный отдел управления сельского хозяйства действует в составе начальника отдела, главного и старшего агрономов, главного и старшего зоотехников, главного инженера-землеустроителя и главного ветеринарного врача. Он организует работу по семеноводству, проведение работ по землеустройству всех сельскохозяйственных предприятий; обеспечивает проведение мероприятий по повышению урожайности сельскохозяйственных культур, по созданию прочной кормовой базы, по повышению продуктивности животноводства; осуществляет контроль за выполнением хозяйствами мероприятий по повышению плодородия земель, борьбе с эрозией почв. Так, освоение зональной системы земледелия позволило получить Назаровскому совхозу Красноярского края по 41,8 ц зерна с каждого из 18 тыс. гектаров, а появление в стаде коров голштинофризской по-

<sup>8</sup> См.: Рыжков Н. И. Об основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986—1990 г. и на период до 2000 года. — Правда, 1986, 4 марта, с. 3.

роды дало возможность надоть в 1983 г. в среднем от каждой коровы 4163 кг молока.

Отдел межотраслевых связей и планирования разрабатывает проекты планов продажи государству сельскохозяйственной продукции, перспективные планы специализации и размещения сельскохозяйственного производства, проекты планов развития межхозяйственной кооперации и агропромышленной интеграции; представляет в совет объединения предложения по созданию централизованных фондов, о возложении выполнения централизованных производственно-хозяйственных функций на отдельные предприятия и организации независимо от их ведомственной подчиненности; организует работу по совершенствованию планирования, экономического анализа, укреплению внутрихозяйственного расчета.

Отдел по заготовкам, сбыту и переработке сельскохозяйственной продукции обеспечивает выполнение хозяйствами планов закупки и договоров контрактации; осуществляет контроль за соблюдением правил подготовки к сдаче сельскохозяйственной продукции; определяет потребность колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий в транспортных средствах и таре в период заготовки сельхозпродуктов, разрабатывает предложения по организации перевозки заготавливаемой продукции и представляет их на рассмотрение совету РАПО.

Пунктом 14 Типового положения предусмотрена возможность создания межотраслевых комиссий из высококвалифицированных специалистов, представителей общественных организаций. В Минусинском РАПО Красноярского края образованы комиссии: по совершенствованию экономических взаимоотношений, по инженерно-техническому обеспечению, агрономическая и животноводческая — и разработаны положения о них. В положениях определено, что комиссии разрабатывают рекомендации по использованию и внедрению в хозяйствах РАПО новейших достижений науки и техники, научной организации труда и передового опыта, предварительно рассматривают и подготавливают вопросы, выносимые на обсуждение совета объединения, изучают условия концентрации; специализации и территориального размещения производства.

Подобные комиссии действуют почти повсеместно в районных агропромышленных объединениях Сибири. Существенным недостатком их деятельности является то, что в сос-

гав комиссии не включаются представители общественных организаций и передовики производства, крайне редко имеются положения о них.

Деятельность комиссий направляется и активизируется райсельхозуправлением. Возглавляется районное управление сельского хозяйства начальником, который в соответствии с п. 10 Типового положения одновременно является председателем совета РАПО и первым заместителем председателя райисполкома. В своей деятельности начальник управления подчиняется районному Совету народных депутатов и его исполкому, областному (краевому) агропромышленному объединению и управлению сельского хозяйства обл(край) исполкома. Он осуществляет повседневное руководство деятельностью РАПО и руководит на основе единоначалия аппаратом управления сельского хозяйства. В этой связи начальник управления (председатель совета РАПО) наделен государственно-властными полномочиями, издает в пределах своей компетенции распоряжения (указания) и приказы.

В компетенцию начальника райсельхозуправления входит формирование аппарата управления, установление компетенции и должностных обязанностей своих заместителей, начальников отделов и групп, главных специалистов. Он лично участвует в подготовке наиболее важных и ответственных решений по экономическому и социальному развитию, созданию материально-технической базы объединения, распределению фондов, планам-заданиям райсельхозтехнике, райсельхозхимии и другим обслуживающим предприятиям.

Начальник управления рассматривает и осуществляет мероприятия по совершенствованию управления в РАПО, направляет и координирует деятельность всех хозяйств объединения в области капитального строительства, материально-технического снабжения, проводит работу по укреплению их высококвалифицированными кадрами.

Подбор и расстановка кадров — одна из важнейших управленческих функций. В. И. Ленин отмечал, что «кадры — главная сила партийной и государственной политики»<sup>9</sup>.

Насколько остра проблема с квалифицированными кадрами в сельском хозяйстве Красноярского края, говорят такие цифры: из каждых десяти агрономов, зоотехников и вет-

<sup>9</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 110.

работников с высшим и средним специальным образованием двое работают в промышленности и строительстве, а из каждых десяти аграрных инженеров в сельском хозяйстве остается лишь шестеро. В то же время шестеро из десяти управляющих отделениями и семеро из десяти бригадиров не имеют специального образования, хотя работают на самых решающих участках производства<sup>10</sup>.

Исполнительно-распорядительная деятельность райсельхозуправления неразрывно связана с ее формами и методами. На декабрьском (1983 г.) Пленуме ЦК КПСС отмечалось, что конкретные формы управления и планирования должны соответствовать реальным условиям каждого этапа общественного развития страны<sup>11</sup>.

В юридической литературе указывалось на то, что между формами и методами руководства сельским хозяйством не существует непроходимой грани, у них много общего, однако их нельзя отождествлять или противопоставлять друг другу<sup>12</sup>. Если форма отвечает на вопрос, в каком виде конкретная функция и задача практически осуществляется, то метод дает ответ на другой вопрос, каким образом следует реализовать конкретную функцию или решить ту или иную задачу.

В соответствии с преобладающей точкой зрения формами управленческой деятельности следует считать: 1) правотворческую, 2) оперативно-исполнительную, 3) правоохранительную<sup>13</sup>.

Все названные формы управленческой деятельности присущи райсельхозуправлению, но наиболее важной из них является оперативно-исполнительная деятельность, юридическое выражение которой — издание правовых актов индивидуального значения. Оперативно-исполнительная деятельность районного управления сельского хозяйства состоит как в непосредственно организаторской работе всего аппарата управления, так и в оказании помощи хозяйствам по вопросам организационной деятельности.

Так, в Михайловском РАПО Алтайского края еженедельно проводятся у начальника управления совместные

<sup>10</sup> Красноярский рабочий, 1984, 10 февр.

<sup>11</sup> Правда, 1983, 27 дек.

<sup>12</sup> Панкратов И. Ф. Государственное руководство сельским хозяйством в СССР. М., 1969, с. 175.

<sup>13</sup> Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функций государства — Сов. государство и право, 1956, № 3, с. 85.

совещания с руководителями предприятий и организаций, входящих в РАПО, и специалистами управления. В Калмановском РАПО этого же края все специалисты управления сельского хозяйства имеют планы работы на неделю и на месяц, о выполнении которых отчитываются на совещаниях.

Формами организаторской работы являются также подбор, расстановка и воспитание кадров; всемерное развертывание социалистического соревнования в хозяйствах объединения за успешное выполнение и перевыполнение планов и социалистических обязательств по продаже государству сельскохозяйственной продукции, внедрение передового опыта в сельскохозяйственное производство.

Большое значение имеет и правоохранительная деятельность райсельхозуправления, которая заключается в защите прав и законных интересов предприятий и организаций, входящих в районное агропромышленное объединение. Управление сельского хозяйства райисполкома осуществляет контроль за соблюдением действующего законодательства по вопросам агропромышленного комплекса и в случае обнаружения нарушений принимает установленные законом меры, направленные на ликвидацию этих нарушений.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 июля 1983 г. «О совершенствовании экономических взаимоотношений сельского хозяйства с другими отраслями народного хозяйства»<sup>14</sup> предоставлено право районным агропромышленным объединениям предъявлять в установленном порядке иски заготовительным и обслуживающим организациям и предприятиям о взыскании с них в пользу колхозов и других сельскохозяйственных предприятий недополученных сумм.

Хорошо поставлена работа по взысканию дебиторской задолженности в пользу колхозов и совхозов в Минусинском РАПО Красноярского края. Только за последний квартал 1983 г. с обслуживающих предприятий взыскано более 300 тыс. рублей.

В организации работы райсельхозуправления в условиях АПК очень важно найти его место в обеспечении деятельности колхозов и совхозов. Не командовать, не подменять руководителей хозяйств в решении организационных и технологических вопросов, не сковывать их хозяйственную ини-

---

<sup>14</sup> СП СССР, 1983, № 19, ст. 104

цнати́ву, а создавать им благоприятные условия для работы, обеспечивать все предприятия всем необходимым, соответственно направлять деятельность обслуживающих колхозы и совхозы предприятий и организаций — вот стиль работы райсельхозуправления. Таким образом, роль административных методов сохраняется на основе правильного их сочетания с методами экономического характера, однако те и другие методы нельзя противопоставлять.

Совершенствование административных методов характеризуется наполнением их экономическим содержанием, одновременно административные методы становятся одной из юридических форм, стимулирующих развитие экономических методов в области сельского хозяйства.

В условиях АПК большое значение приобретает в управлении сельским хозяйством программно-целевой подход. В каждом агропромышленном объединении должна быть четкая программа ликвидации узких мест и диспропорций, снижающих эффективность использования созданного потенциала.

Поскольку в РАПО входят колхозы, следует учитывать, что методы государственного руководства колхозами не могут быть полностью тождественны методам управления совхозами. Административные методы в колхозном секторе не могут распространяться на внутриколхозные отношения, основанные на членстве в колхозе.

В сельском хозяйстве, как и других отраслях экономики, нет единого метода управления, а применяется комплекс методов. Переоценка, равно как и переоценка какого-либо метода и недоиспользование других ведет к снижению эффективности управления.

На Всесоюзном экономическом совещании по проблемам агропромышленного комплекса (26—27 марта 1984 г.) отмечалось, что высокоразвитый, эффективно функционирующий агропромышленный комплекс является необходимым условием дальнейшего повышения материального благосостояния народа, роста эффективности всего народного хозяйства страны»<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Правда, 1984, 27 марта

## РАЗВИТИЕ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ФОРМ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

Н. А. ГОРБУНОВА

XXVI съезд КПСС указал на необходимость более рационального размещения производительных сил страны, совершенствования территориальной организации общественного производства, комплексного подхода к решению экономических и социальных задач, более рационального использования производственного потенциала страны, всемерной экономии всех видов ресурсов и улучшения качества работы, «хозяйское отношение к общественному добру, умение полностью использовать все, что у нас есть»<sup>1</sup>.

Одной из характерных черт развитого социализма является возрастание роли научного управления в жизни общества. Совершенствование управления — путь реализации преимуществ развитого социализма, обеспечения непрерывного наращивания экономического потенциала страны. На ноябрьском (1982 г.), июньском (1983 г.) Пленумах ЦК КПСС выдвинуты требования ускорить совершенствование всей сферы руководства экономикой—управления, планирования—хозяйственного механизма. Развитие многих отраслей народного хозяйства, в том числе и лесного, находится в зависимости от успешного, научно обоснованного решения возникающих социальных и экономических проблем. В настоящий период управление лесным хозяйством должно обеспечить постепенный переход к ведению его на принципах непрерывности и рационального лесопользования, улучшения качественного состава лесов, внедрения промышленных методов лесовыращивания.

На всех этапах развития Советского государства руководство лесным хозяйством осуществлялось с учетом развития производительных сил, зрелости и задач совершенствования производственных отношений.

<sup>1</sup> Материалы XXVI съезда КПСС М., 1981, с. 42.

По мере поступательного развития социалистического общества происходит закономерное усложнение задач социально-экономического прогресса. Обращая внимание на эту закономерность, В. И. Ленин требовал идти дальше, «переходить непременно от более легких задач к более трудным. Без этого никакой прогресс вообще невозможен»<sup>2</sup>. Единство политики КПСС и управленческой деятельности является важнейшим условием выполнения целей и задач, стоящих перед лесным хозяйством, которые могут быть реализованы лишь в процессе организационной деятельности органов управления. Управление лесным хозяйством должно обеспечивать рост лесохозяйственного производства, учитывать изменения экономики лесохозяйственных предприятий. В. И. Ленин отмечал, что продвижение «вперед, вверх в деле развития производительных сил и культуры должно сопровождаться доделыванием и передельванием советского государственного аппарата»<sup>3</sup>.

Использование резервов организационного фактора управления лесным хозяйством для улучшения форм и методов работы аппарата управления на всех этапах его развития находилось в неразрывной связи с вопросами выбора наиболее рациональных форм организации лесного хозяйства. На разных этапах развития общественного производства к лесному хозяйству предъявлялись различные требования, что обуславливало цели, формы и методы лесохозяйственного производства.

Декрет о земле, изданный 8 ноября 1917 г., отменил частную собственность на леса, и они были объявлены всенародным достоянием. Непосредственные основы организации советского лесного хозяйства на базе национализированных лесов определил Декрет о лесах, изданный 27 мая 1918 г. и установивший важнейшие положения советского лесного хозяйства и пути его развития. Ст. 77 Декрета устанавливала, что «хозяйство во всех лесах, находящихся на территории РСФСР, должно проводиться в интересах общего блага и на основах планомерного лесовозобновления»<sup>4</sup>. Организовывалось лесное хозяйство нового социалистического типа, основанное на социалистической собственности на леса.

Декретом Второго Всероссийского съезда Советов заведение отдельными отраслями Государственной жизни по-

<sup>2</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 37, с. 106.

<sup>3</sup> Там же, т. 44, с. 224.

<sup>4</sup> Декреты Советской власти, т. 2, с. 324.

ручалось комиссиям<sup>5</sup>. Был создан Народный комиссариат земледелия РСФСР, в состав которого входил орган управления лесным хозяйством — Центральный лесной отдел. На основании Декрета о земле были приняты «Временные правила об охране лесов и их рубке», которые установили органы управления лесного хозяйства на местах — губернский и областные лесные управления, входящие в состав земельных комитетов. Ст.6 Основного Закона о лесах, принятого 27 мая 1918 г., устанавливала, что «заведование лесами осуществляется особыми техническими лесными органами местной Советской власти под контролем и руководством ЦЛО Республики»<sup>6</sup>.

В. И. Ленин уделял большое внимание организации лесного хозяйства, становлению и развитию аппарата управления и кадрам. В обращении СНК от 5 апреля 1918 г. «О недопустимости увольнения лесных специалистов» указывалось, что лесное хозяйство требует специальных технических знаний; что поголовное увольнение лесоводов лишит лесное ведомство опытных и ценных работников и Правительство не в состоянии будет провести в жизнь все требования народа<sup>7</sup>.

20 января 1918 г. подписано постановление об ассигновании 24 339 577 рублей на увеличение содержания лесной стражи. В нем подчеркивалось о необходимости и важности охраны лесов. В период иностранной военной интервенции и гражданской войны главной задачей лесного хозяйства было всемерное содействие заготовкам дров, так как центральные области страны были отрезаны от основных каменноугольных баз. Чтобы спасти страну от кризиса, по указанию В. И. Ленина к заготовкам дров были привлечены лесные специалисты и работники лесной охраны повсеместно. В результате принятых мер острота топливного кризиса к концу 1920 г. стала спадать. Объем лесозаготовок в 1918/19 г. достигал 22,3 млн. куб. м, а в 1920/21 г. — 83,4 млн., удельный вес дров в общем объеме заготовленной древесины составил 88,4%.

Лесной кодекс РСФСР 1923 г. создал единую систему лесного хозяйства в стране. Все леса делились на общегосударственные, местного и особого назначения. Были разработаны основные положения для ведения хозяйства.

<sup>5</sup> СУ РСФСР, 1917, № 1, ст. 3.

<sup>6</sup> Декреты Советской власти, т. 2, с. 311.

<sup>7</sup> Декреты Советской власти, т. 2, с. 54—55.

Ст. ст. 63—68 устанавливали органы управления лесным фондом. Лесничества являлись основной производственной единицей в системе лесного хозяйства. Ведение хозяйства и управление лесами по лесничествам возлагалось на лесничих. Лесная стража состояла из лесных объездчиков и лесников. Компетенция лесных органов, а также права и обязанности всех лесных специалистов и лесной стражи определялись Положениями о соответствующем народном комиссариате земледелия<sup>8</sup>.

Выделение лесов местного значения явилось важным политическим и хозяйственным мероприятием. Было налажено обеспечение населения древесной и побочными лесными пользованиями и освобождало лесное хозяйство от мелких отпусков леса. Советское государство, осуществляя в данный период руководство лесным хозяйством, принимало меры по поднятию производительных сил в сельском хозяйстве, по удовлетворению запросов трудящихся крестьян. «Передача лесов местного значения в бессрочное и бесплатное пользование трудовым земледельцам, имеющая целью восстановление и поднятие крестьянского трудового хозяйства, требует широкого и всемерного содействия со стороны низовых органов Советской власти»<sup>9</sup>. В основу изданного 30 декабря 1927 г. Положения о лесах местного значения<sup>10</sup> были положены следующие принципы: организация управления и охраны сосредоточивалась в сельских Советах под наблюдением и руководством волсполкомов с ответственностью тех и других за правильную подготовку дела, для технического содействия организовывалась повсеместно за счет местного бюджета сеть уездных лесоводов.

Социалистическое строительство в процессе своего развития выдвигает необходимую реконструкцию дореволюционных производственных отношений. XV Конференция ВКП(б) в резолюции «О хозяйственном положении страны и задачах партии» дает четкие и ясные директивы по основным вопросам хозяйственного строительства: «Необходим трезвый учет движущих сил хозяйственного развития и твердое гибкое и своевременное воздействие государства на всю

<sup>8</sup> Первое положение о Наркомате земледелия РСФСР, утверждено 26 ноября 1923 г. (См. СУ РСФСР, 1923, № 69, ст. 903).

<sup>9</sup> СУ РСФСР, 1925, № 72, ст. 57

<sup>10</sup> СУ РСФСР, 1928, № 10, ст. 95

экономику страны в целях обеспечения планомерного развития ее по пути к социализму»<sup>11</sup>.

Социалистическое строительство требовало реконструкции дореволюционных отношений в лесном хозяйстве, устранения бюрократических форм в области управления, жесткого повышения режима экономики и обеспечения условий, стимулирующих развитие и рационализацию лесного хозяйства в интересах народного хозяйства в целом. Дореволюционный аппарат лесничества нес административно-фискальные функции и это было его основной задачей и требованием, предъявляемым к нему<sup>12</sup>. Фискальная система заключалась в извлечении лесной ренты путем администрирования реализации накопленных древесных запасов, продаж лесов с корня. После национализации лесов в 1918 г. длительное время система отпуска леса оставалась старой и сводилась к ежегодному предоставлению лесозаготовительным органам лесосечного фонда в пределах смет и такс лесного хозяйства. Возникла необходимость реконструкции лесного хозяйства, установления единства ответственности как за восстановительные процессы, так и за эксплуатацию.

В постановлении ЭКОСО РСФСР от 12 января 1926 г. по перспективному плану лесного хозяйства<sup>13</sup> было предложено разработать более целесообразные формы организации управления лесным хозяйством в центре и на местах — создать новые хозяйственные единицы — лесхозы. Постановлениями ЭКОСО РСФСР от 5 декабря 1929 г.<sup>14</sup> и ВЦИК от 26 ноября 1929 г.<sup>15</sup> о состоянии и перспективах развития лесного хозяйства и лесной промышленности РСФСР поручалось СНК закончить объединение лесного хозяйства и лесной промышленности путем сосредоточения в ВСНХ всего лесного хозяйства и лесопромышленного дела. Реорганизовывалось низовое звено лесного хозяйства — лесничество. Образовывались лесхозы и леспромхозы, которые своей деятельностью охватывали весь круг мероприятий по лесному хозяйству — от рубки леса до его возобновления. Этап восстановления лесного хозяйства можно охарактеризовать как

<sup>11</sup> См.: КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК, М., 1970, т. 3, с. 364.

<sup>12</sup> См.: Лесное хозяйство РСФСР и перспективы его развития. М., 1927, вып. 2, с. 172.

<sup>13</sup> Сельскохозяйственная жизнь, 1926, № 14.

<sup>14</sup> СУ РСФСР, 1929, № 89—90, ст. 941

<sup>15</sup> СУ РСФСР, 1930, № 71, ст. 465.

период экстенсивного развития потребления древесины при высокой доле ее потребления в качестве топлива и в необработанном круглом виде. Это этап начала развития лесной промышленности, характеризующийся отсутствием достаточных производственных мощностей по переработке низкосортной древесины и отходов. Функции лесного хозяйства сводятся преимущественно к устройству лесов, охране лесных массивов и контролю за деятельностью лесозаготовительных предприятий в области использования лесосечного фонда. Экономические интересы народного хозяйства — получение максимально возможного валового выхода заданной конечной продукции (без переработки отходов) — определяли ведомственные цели лесозаготовителей и деревопереработчиков.

Индустриализация народного хозяйства, рост потребления древесины настоятельно требовали усиления лесозаготовок. Постановление ЦИК и СНК СССР от 30 сентября 1930 г.<sup>16</sup> передало все леса, за исключением лесов местного значения и защитных лесов, в управление ВСНХ СССР, который планировал и координировал работу лесного хозяйства и лесной промышленности до ноября 1938 г., через свой орган — Главпромлес ВСНХ. Вновь организованные лесхозы превратились в приделки леспромхозов, были реорганизованы в отделы лесного хозяйства леспромхозов.

Этап экстенсивного лесопотребления характеризуется тем, что он осуществляется без учета требований лесного хозяйства в плане воспроизводства лесных ресурсов, не обеспечивается лесовозобновление. Лесное хозяйство развивается обособленно, деятельность его — функции по охране и устройству лесов. В условиях слабо развитой материально-технической базы и дефицита в трудовых ресурсах отсутствуют факторы, побуждающие к интеграции лесного хозяйства и лесозаготовок. Динамичный характер лесопотребления определяет собой и соответствующую эволюцию в развитии форм организации лесного хозяйства, так как каждому качественно новому этапу в развитии лесопотребления соответствует специфический тип предприятий, осуществляющий производство в соответствии с заданными целями<sup>17</sup>.

В 1931 г. леса были разделены на зоны лесопромышленного и лесокультурного значения постановлением СНК от

<sup>16</sup> СУ РСФСР, 1929, № 89—90, ст. 941.

<sup>17</sup> См.: Петров А. И. Организация комплексного использования лесных ресурсов М., 1978, с. 5—6.

31 июня 1931 г. «Об организации лесного хозяйства»<sup>18</sup>. Зона лесопромышленного значения перешла в ведение ВСНХ СССР, а зона лесокультурного значения передана в ведение Наркомзема СССР. В лесном хозяйстве шло развитие агролесомелиоративных работ по закреплению и хозяйственному освоению песков, облесению, озеленению совхозов и колхозов и создание защитных лесных полос в колхозном и совхозном секторе. Выделение промышленных лесов и лесозаготовок из системы лесного хозяйства создавало условия для более удобного использования ресурсов леса в связи с индустриализацией страны. Постановлением ЦИК ИСНК СССР от 2 июля 1936 г. «Об образовании главных управлений лесоохраны и лесонасаждений при Совете НК СССР и о выделении водоохранной зоны»<sup>19</sup> образовано главное управление лесоохраны и лесонасаждений, в республиках, краях и областях подчиненные ему управления лесоохраны и лесонасаждений. Этим же постановлением была выделена водоохранная зона. Управление объединяло 75 млн. га водоохранно-защитных лесов и провело большую работу по их изучению и устройству.

В период Великой Отечественной войны перед лесным хозяйством были поставлены новые задачи. Оборонные предприятия нуждались в древесине специальных assortиментов. Только в 1943 г. объем заготовок авиафанерного кряжа составил 20 тыс. куб. м. Усилия коллективов лесохозяйственных предприятий в период войны были направлены на оказание помощи фронту. Но и в годы войны Коммунистическая партия и Советское правительство проявляли заботу об охране и восстановлении лесов. Особое значение имело изменение о порядке отвода лесосек в лесах государственного фонда СССР и о лесосечном фонде на 1943 год, где предусматривалось деление лесов по их народнохозяйственному значению на три группы. Важность этого постановления заключается в том, что и в настоящее время оно является основой дифференциации ведения лесного хозяйства в лесах различного народнохозяйственного значения. Метод дифференцированного подхода к лесам дал возможность преодолеть устаревшие принципы ведения лесного хозяйства, развивать лесное хозяйство по пути расширенного социалистического воспроизводства с учетом развития всех других от-

<sup>18</sup> СЗ СССР, 1931, № 46, ст. 313.

<sup>19</sup> СЗ СССР, 1936, № 35, ст. 311.

раслей народного хозяйства. На базе Главлесохраны при Совете Министров СССР было образовано Министерство лесного хозяйства СССР. За время своего существования Министерство лесного хозяйства провело большую работу по развитию лесного хозяйства. Резкое увеличение объема лесозаготовок в послевоенный период потребовало интенсификации лесного хозяйства в первую очередь в малолесных районах. Была образована единая система учета и контроля, единые правила ведения лесного хозяйства, поднята роль лесхозов и лесничества, увеличена численность лесной охраны. Огромным достижением послевоенного периода в развитии лесного хозяйства является разработка способов и техники механизации лесохозяйственных работ. В результате больших капитальных вложений (увеличены в 16 раз с довоенным уровнем) резко возросли основные фонды лесного хозяйства, особенно орудий и механизмов.

В марте 1953 г. Законом «О преобразовании министерств» Министерство лесного хозяйства СССР 15 марта 1953 г. было объединено с Министерством сельского хозяйства СССР, при этом было выделено главное управление лесного хозяйства и полезащитного разведения. В союзных республиках были образованы главные управления в составе министерств сельского хозяйства союзных республик.

Областные управления лесного хозяйства слились с областными управлениями сельского хозяйства. На местах система лесхозов и лесничеств в основном сохранялась прежней. С 1953 по 1965 г. управление лесным хозяйством было рассредоточено: в Министерстве сельского хозяйства СССР, с 1959 г. — в главном управлении лесного хозяйства и других союзных республик, леса промышленного значения переданы в Советы народного хозяйства экономических административных районов. Государственный лесной фонд находился в ведении совнархозов — органов управления промышленностью. В составе леспромхозов были образованы отделы лесного хозяйства. В руководстве леспромхоза ответственность за ведение лесного хозяйства возлагалась на главного лесничего. В РСФСР было образовано главное управление лесного хозяйства и охраны леса при Совете Министров РСФСР. Главлесхоз осуществлял руководство лесным хозяйством и эксплуатацией леса в малолесных районах, а также контроль за ведением лесного хозяйства в зоне

совнархозов. Функции лесного хозяйства были глубоко чужды совнархозам — органам управления промышленностью. Должным образом не осуществлялся контроль за ведением лесного хозяйства, проведением агролесомелиоративных работ<sup>20</sup>. В 1966 г. образован Государственный комитет СССР по лесному хозяйству, управление лесным хозяйством было централизовано. В соответствии со ст. 8 Основ законодательства СССР и союзных республик органы управления лесным хозяйством делятся на два вида — общей и отраслевой компетенции. Государственные органы лесного хозяйства представляют собой отраслевую систему, состоящую из Государственного комитета лесного хозяйства СССР, Министерств лесного хозяйства РСФСР, УССР, БССР, Узбекской ССР, Государственных комитетов лесного хозяйства Азербайджанской ССР, Армянской ССР, Грузинской ССР, Казахской ССР, Киргизской ССР, Молдавской ССР, Туркменской ССР, Министерства лесного хозяйства и лесной промышленности Литовской ССР, Министерства лесного хозяйства и охраны природы Эстонской ССР, Министерств лесного хозяйства АССР, областных (краевых) управлений лесного хозяйства, аппарата внутрихозяйственного управления в лесхозах, других предприятиях и организациях лесного хозяйства. Государственный контроль за состоянием, использованием, воспроизводством, охраной и защитой всех лесов обеспечивает соблюдение всеми министерствами, ведомствами, общественными предприятиями и учреждениями и гражданами установленного порядка пользования лесами, правил ведения лесного хозяйства, воспроизводства лесов и их учета и охраны, а также иных правил и норм, предусмотренных лесным законодательством, осуществляет государственная лесная охрана, действующая на основании утвержденного постановлением Совета Министров СССР Положения о государственной лесной охране<sup>21</sup>.

Согласно Положению о Гослесхозе СССР<sup>22</sup> он руководит лесным хозяйством в стране, проводит техническую политику, Гослесхоз в соответствии с возложенными на него обязанностями определяет основные направления развития лесного хозяйства, осуществляет планирование лесохозяйст-

<sup>20</sup> См.: Тютюкин Ю. И. Правовое регулирование лесного хозяйства и охраны лесов. Киев, 1965, с. 15.

<sup>21</sup> См.: Положение о государственной лесной охране СССР. Нормативные акты о земле. М., 1978, с. 470.

<sup>22</sup> СП СССР, 1969. № 23, ст. 194.

венных работ, обеспечивает рациональное использование лесных ресурсов, организует лесоустройство, проведение восстановительных работ, утверждает установление в законодательном порядке правил рубок леса и основные положения по ведению лесного хозяйства, охране лесов.

Минлесхоз РСФСР имеет главные управления по производственной деятельности отрасли и функциональные подразделения. В функциональные подразделения, как правило, входят управление капитального строительства, кадров, планово-экономический, финансовый. Производственную деятельность осуществляют управления лесопользования, лесовосстановления, охраны и защиты лесов, лесозаготовок и лесохимии, продуктов побочного пользования.

Областные управления лесного хозяйства имеют в своей структуре отделы: планово-экономический, технический, лесного хозяйства, лесозаготовок, деревопереработки, лесовосстановительных работ. Лесхозы-основные производственные единицы в лесном хозяйстве. Деятельностью лесхоза руководит директор, администрация лесхоза непосредственно обеспечивает учет лесного фонда, его состояние; организует лесные пользования, осуществляет контроль за лесным пользованием<sup>23</sup>.

Управление лесным хозяйством осуществляют не только лесхозы. Ими могут быть лесничества, леспромхозы и лескомбинаты, находящиеся в ведении органов Гослесхоза СССР, а также лесохозяйственные хозяйства Минлесхоза СССР и Главохоты при Совете Министров РСФСР<sup>24</sup>.

Лесное хозяйство СССР как одна из отраслей народного хозяйства проходила те же стадии или фазы развития, что и все народное хозяйство в целом, развиваясь от низших ступеней общественного производства к высшим и подчиняясь тем же основным экономическим законам. Организация управления лесным хозяйством в определенные периоды подвергалась частым перестройкам. Однако, несмотря на это, на разных этапах своего развития, находясь в системе сельского хозяйства, в составе лесной промышленности или самостоятельно, лесное хозяйство как отрасль материального производства выполняло и выполняет важные народнохозяйст-

<sup>23</sup> Положение о лесхозах. М., 1969, с. 8.

<sup>24</sup> См. Волович В. Ф. Управление лесным хозяйством в СССР. — В кн.: Вопросы теории права, социалистической государственности и социального управления Томск, 1983, вып. 2, с. 115.

венные функции, связанные с развитием всей экономики страны.

Лесное хозяйство в настоящий период подошло к такому рубежу, когда потребности в защитных и общественных потребностях возрастают до такой степени, что удовлетворение их сдерживают сложившиеся, не соответствующие им способы рубок, лесозаготовок и других лесохозяйственных мероприятий, проводимых в лесу. Общей тенденцией на перспективу является растущая потребность в непрерывном расширяющемся ассортименте ресурсов леса и в каждом отдельном ресурсе<sup>25</sup>.

Много таежных богатств пропадает из-за несовершенства технологии старых, не соответствующих современным, форм лесопользования. В Иркутской области ежегодно не используется около 3 млн. куб. м заготовленной древесины, сучьев, веток, обломков стволов. Общий объем вторичных ресурсов превышает 7 млн. куб. м, в дело идет только пятая часть. Ощутимый урон наносит лесному хозяйству области многоведомственность в разработке лесных ресурсов. Из получаемых ежегодно 32 млн. куб. м древесины на долю самозаготовителей приходится около 10 млн. Они не по-хозяйски используют лесные ресурсы<sup>26</sup>. В настоящее время в государственном лесном фонде оставлено 48,3 тыс. га не очищенных от порубочных остатков лесосек. Всего в Иркутской области за 1982—1983 гг. за нарушение лесного законодательства оштрафовано 494 человека, в том числе 394 должностных лица<sup>27</sup>.

Комплексное использование лесных богатств предъявляет новые требования к научному управлению лесным хозяйством, которое должно обеспечить, во-первых, организацию рационального, экономного использования леса, повышения отдачи лесного хозяйства; во-вторых, подъем эффективности, комплексной глубокой переработки на лесозаготовках, широкое применение вторичных ресурсов-отходов леса, которые, в свою очередь, должны стать сырьем, в-третьих, улучшение использования производственных мощностей, машин, оборудования, транспортных средств в лесном хозяйстве.

<sup>25</sup> Моисеев Н. А. Воспроизводство лесных ресурсов. М., 1980, с. 246

<sup>26</sup> Соколов А. Таежные клады. — Правда, 1983, 20 нояб.

<sup>27</sup> Кустов В. И. И штрафы не помогают. — Восточносибирская правда, 1984, 1 февр.

Развитие производительных сил, технический прогресс формируют основу для сближения экономических интересов деревопереработки и лесного хозяйства<sup>28</sup>. Лесное хозяйство расширяет сырьевые ресурсы за счет рубок промежуточного пользования, с другой стороны, лесозаготовители получают возможность активно воздействовать на процесс воспроизводства лесных работ. Сближение экономических интересов деревопереработки, лесозаготовок и лесного хозяйства практически реализуется через создание комплексных предприятий, объединяющих виды деятельности по использованию и воспроизводству лесных ресурсов. Производственное лесохозяйственное объединение должно стать основной производственной единицей в лесном хозяйстве. На правах филиалов сюда должны входить лесокомбинаты, лесхозы, лесохозяйственные хозяйства, лесомелиоративные станции.

Необходимо совершенствовать формы организации труда. Наиболее перспективно создание подрядных, хозрасчетных бригад с оплатой по конечным результатам. Бригадные формы организации труда способствуют росту объема производства, сокращению потерь рабочего времени, экономному расходованию материальных и трудовых ресурсов.

Лесному хозяйству необходимо вносить более весомый вклад в развитие Продовольственной программы, принятой майским (1982 г.) Пленумом ЦК КПСС, совершенствовать формы и методы валового выпуска пищевых продуктов леса, лекарственного и технического сырья, более полного использования земель государственного лесного фонда, лесных лугов, пастбищ и других территорий для производства сельскохозяйственной и животноводческой продукции, укрепления кормовой базы животноводства, увеличения поставки сельскому хозяйству лесных материалов.

---

---

<sup>28</sup> Петров А. И. Комплексное использование лесных ресурсов. М 1978, с. 12.

# НЕКОТОРЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА УКРЕПЛЕНИЯ ТРУДОВОЙ ДИСЦИПЛИНЫ

(по материалам п/о «Контур»)

В. А. ПАНКИН

Необходимым условием строительства коммунизма является твердое и последовательное соблюдение трудовой дисциплины. В И. Ленин прямо связывал успехи социалистического строительства с дисциплиной во время труда. «Только строжайшая организация и трудовая дисциплина, — указывал В. И. Ленин, — приведут нас к социализму»<sup>1</sup> В. И. Ленин дал глубокую и всестороннюю характеристику социалистической трудовой дисциплины, подчеркнув ее сознательный, добровольный характер, показав ее коренное отличие от антагонистической принудительной дисциплины в эксплуататорском обществе.

При современной технической вооруженности предприятий и интенсивности производственных процессов повышается значение каждого часа, каждой минуты рабочего времени, соблюдения правил внутреннего трудового распорядка. Любое нарушение дисциплины труда приносит значительный ущерб развитию народного хозяйства, отрицательно сказывается на формировании нового человека. В первую очередь это, конечно, относится к молодежи.

Коллектив исследуемого предприятия насчитывает 41,3% лиц в возрасте от 18 до 29 лет. Причем женщин в нем значительно больше, чем мужчин. Такой контингент работников, его социальная и профессиональная структура предопределяют пути и способы укрепления трудовой дисциплины и сокращения текучести кадров. Кстати, текучесть кадров в коллективе удалось уменьшить до 14,3% в 1983 г. (в 1981 г. она составляла 15,2%, в 1982 г. — 14,7%). Администрация и общественные организации объединения вопросам укрепления трудовой, производственной и исполнительской дисциплины,

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 203.

предотвращению текучести кадров уделяют самое пристальное внимание. Координирующую, направляющую роль в этой работе выполняет партийная организация, используя нормы трудового законодательства для создания у рабочих и служащих заинтересованности в продолжении работы.

Советское трудовое законодательство закрепляет единые принципы формирования и укрепления трудовой дисциплины, обязательные для всех предприятий, учреждений и организаций. Ст. 52 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде устанавливает, что трудовая дисциплина обеспечивается сознательным отношением к труду, методом убеждения, а также поощрением за добросовестный труд. К рабочим и служащим, недобросовестно выполняющим свои трудовые обязанности, администрация имеет право применить меры дисциплинарного взыскания.

Организационно-правовые средства реализации этих основных направлений укрепления социалистической трудовой дисциплины могут быть самыми различными. К ним, в частности, относятся: материальное и моральное стимулирование, надлежащая организация труда, личный пример, организация социалистического соревнования и др. Администрация организует наиболее эффективную реализацию средств воспитания сознательного отношения к труду. Создание условий для обеспечения дисциплины в условиях социалистического общества является обязанностью администрации. Эта обязанность входит в содержание трудовой функции представителей администрации, определяемой должностными инструкциями, типовыми положениями о предприятиях и организациях соответствующего вида и другими нормативными актами.

В постановлении ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС «О дальнейшем укреплении трудовой дисциплины и сокращении текучести кадров в народном хозяйстве» отмечено, что важнейшей задачей партийных, советских, профсоюзных и комсомольских органов, хозяйственных руководителей является значительное укрепление организаторской и политико-воспитательной работы, направленной на укрепление трудовой дисциплины, устранение потерь рабочего времени на производстве, рациональное использование трудовых ресурсов, формирование стабильных трудовых коллективов. Следовательно, основное направление в деле укрепления трудовой дисциплины — организаторская и политико-

воспитательная работа с использованием правовых средств и в первую очередь трудового законодательства. Не оставляя сомнений тот факт, что эффективность общественного производства зависит во многом и от эффективности применения правовых норм, направленных на укрепление трудовой дисциплины, создание стабильных трудовых коллективов.

Результаты многих социологических исследований показывают, что рабочие и служащие закрепляются охотнее в тех коллективах, где видна перспектива роста<sup>2</sup>. В первую очередь важно упорядочить работу по подбору кандидатов в резерв для продвижения. Начинать ее целесообразно непосредственно в цехах, на участках, чтобы максимально учесть мнение коллектива о каждой кандидатуре. Окончательно же формирование и утверждение списка лиц, находящихся в резерве, должно происходить после тщательной и объективной оценки результатов аттестации. Известно, что решение аттестационных комиссий научно-исследовательских, проектных, проектно-конструкторских, технологических организаций имеет для администрации не рекомендательный, а обязательный характер. Поэтому в объединении самым тщательным образом подбирают состав аттестационной комиссии. В комиссию включаются не только компетентные в профессиональном отношении лица, но и в высшей степени принципиальные, объективные в оценке аттестуемых работники.

Аттестационная комиссия стремится к тому, чтобы процесс профессионального и должностного роста аттестуемых был в известной степени планомерным. Поскольку в законодательстве не установлены сроки пребывания в резерве, аттестационная комиссия предпринимает попытки определить временные границы пребывания в резерве. При этом учитывается сложность и ответственность будущей работы, продолжительность обучения или стажировки, подготовленность к этой работе претендента, наличие вакансий и т. д. Установление этих границ неразрывно связано с оптимальным планированием и реальным замещением вакантных рабочих мест. Следовательно, зачисление в резерв должно предполагать и обучение лиц, находящихся в резерве, причем с уклоном на развитие тех качеств, которые отсутствуют пока в необходимой степени у данного работника.

---

<sup>2</sup> Орловский Ю. П. Право и трудовая дисциплина. М., 1982, с. 14

Продвижение по работе не является, разумеется, единственным видом поощрения. Многие меры поощрения принимаются по результатам социалистического соревнования. В объединении действует несколько положений по организации социалистического соревнования, имеющих целью дать объективную оценку деятельности как заводских служб, так и научно-тематических подразделений. Все положения ясно и четко закрепляют основные производственные показатели социалистического соревнования.

К основным производственным показателям относятся, в частности, перевыполнение тематического плана, выполнение плана по товарной продукции, выполнение плана по важнейшей тематике, опережение роста производительности труда над ростом заработной платы и т. д. Необходимо отметить, что у всех без исключения соревнующихся групп и для научно-тематических отделов, и для цехов, и для технических служб единым и основным показателем является соблюдение трудовой дисциплины.

На основании длительного опыта подведения итогов социалистического соревнования хорошо видно, как коллектив того или иного цеха (отдела) расплачивается за своих нарушителей. Результаты подведения итогов соцсоревнования за четвертый квартал 1983 г. показали, что 4 цеха и 3 отдела из-за нарушителей трудовой дисциплины оказались далеко от призовых мест.

Среди нарушений трудовой дисциплины наиболее распространенными являются опоздания на работу. Причем зачастую эти опоздания совершаются не только из-за неадекватности работника. Разумеется, что трудовое законодательство не ставит в вину работнику опоздание или даже прогул, которые произошли по уважительной причине. Но тем не менее эти опоздания отрицательно сказываются на результатах работы.

В этой связи заслуживает самого пристального внимания и изучения возможность перевода ряда категорий рабочих и служащих на режим гибкого рабочего дня. Когда в одном из отделов перешли на режим гибкого рабочего дня, то производительность труда увеличилась почти в 2 раза. Переход на режим гибкого рабочего дня необходимо должен предполагать систему строжайшего учета фактически отработанного рабочего времени, координацию работы производственных участков и служб. Иными словами, здесь нужна большая подготовительная работа.

Недостатком существующей в объединении системы подведения итогов социалистического соревнования является то, что на этих итогах не отражается уровень текучести кадров. Текучесть кадров учитывается только как показатель при премировании руководителей подразделений.

Действенность социалистического соревнования зависит от многих факторов. Один из них — гласность. На предприятии до 1982 г. вспомогательные службы объединяло одно профбюро, куда входили профгруппы бухгалтерии, планово-экономического отдела и др. Эти группы подводили итоги социалистического соревнования только на своем профбюро и представляли на рассмотрение производственно-массовой комиссии профкома только одно подразделение — победителя среди вспомогательных служб. Работа других подразделений в масштабе объединения оставалась как бы в тени.

Начиная с 1982 г. в целях поднятия престижа социалистического соревнования, активного и неформального участия в нем вспомогательных служб решено было в каждой из этих служб организовать отдельные профбюро с передачей им некоторых прав профкома. Это сразу же дало ощутимые результаты. Прежде всего, повысилась ответственность за принимаемые решения. Социалистические обязательства стали приниматься более конкретно, по-деловому. Теперь личными социалистическими обязательствами охвачены практически все работающие во вспомогательных службах.

Значительно повысилась гласность соревнования. Если раньше при подведении итогов по предприятию подразделения вспомогательных служб никто не упоминал, то отныне последним приходится держать ответ за упущения в работе перед коллективом института или получать поощрения за честный и добросовестный труд.

Всеми формами социалистического соревнования в объединении охвачено примерно 93% трудящихся. Наиболее широко практикуются формы коллективного социалистического соревнования, по результатам которого объявляются профгруппы без нарушителей трудовой дисциплины и общественного порядка, цех (участок, отдел) высокой культуры производства. Последовательно проводится соревнование рабочих за эффективность экономного расходования сырья и материалов путем внедрения лицевых счетов экономии и бережливости.

В борьбе за коммунистическое отношение к труду участвуют около 80% рабочих и служащих. Вопрос о прис-

военин трудящемуся звания ударник коммунистического труда рассматривается по совместному представлению цехового комитета профсоюза и администрации цеха на общих цеховых собраниях или конференциях с учетом работы за год. Ударники коммунистического труда должны подтвердить свое звание высокими показателями в труде и учебе, сознательным выполнением норм коммунистической морали. Если указанные показатели ухудшаются, то звание ударника коммунистического труда на следующий год не присваивается. Помимо развития коллективных форм соревнования проводится постоянное совершенствование форм индивидуального соревнования. По его результатам присваивается звание «Лучший молодой рабочий», «Ударник одиннадцатой пятилетки» и др.

Укреплению трудовой дисциплины в значительной мере способствует внедрение и дальнейшее совершенствование хозрасчетных методов работы. С 1 января 1982 г. на предприятии действует положение об оценке деятельности и материальном стимулировании подразделений по результатам выполнения квартальных планов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, в котором отражены основные элементы внутреннего хозрасчета.

Положение разработано применительно к подразделениям предприятия и устанавливает основные плановые показатели и методы их расчета, обеспечивающие наиболее объективную оценку деятельности коллективов по выполнению плановых заданий. Оно позволило обеспечить сопоставимость оценки деятельности основных и вспомогательных научно-тематических подразделений и установить зависимость материального поощрения и материальной ответственности трудовых коллективов от конечного результата квартальной деятельности.

В качестве обобщающего объективного показателя деятельности подразделений за отчетный период вводится интегральный коэффициент, определяемый как произведение частных коэффициентов. Для подразделений устанавливаются оценочные коэффициенты объема собственных работ; номенклатуры и сроков работ; объема научно-исследовательских, опытно-конструкторских работ отдела темодержателя; технического уровня законченных работ; себестоимости внедрения разработок.

Помимо указанных коэффициентов, в ряде случаев устанавливается коэффициент оценки достижений или упущений

для поощрения или санкции за качество выполненных работ, не отраженных в установленных показателях. Право применять этот показатель имеют директор или главный инженер.

Интегральный коэффициент является итоговым, обобщенным относительным показателем, характеризующим уровень конечного результата работы подразделения в отчетном квартале. Он является основанием для определения размера премии коллективу за квартал в качестве меры материального поощрения и базовым показателем при определении победителей социалистического соревнования за квартал.

---

## ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ И ПОЛОЖЕНИЯ КОНСТИТУЦИИ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ БОЛГАРИИ 1971 г.

З. Я. БЕЗГАНС

Конституция Народной Республики Болгарии 1971 г. отличается рядом принципиальных черт, выражающих ее социалистический характер. Эти черты новой Конституции Болгарии были глубоко раскрыты Т. Живковым в его докладе на 16-й сессии Пятого Народного собрания страны<sup>1</sup>.

1. Основной чертой Конституции является ее преемственность с конституцией 1947 г. Новая Конституция Болгарии, отразив происшедшие количественные и качественные изменения в развитии социалистического общества в стране, в то же время вобрала в себя все лучшее, что было в содержании Конституции 1947 г., сохранила и развила все ее основные принципы, которые наполнились новым содержанием, отражающим особенности современного этапа строительства социалистического общества в стране.

2. Теоретической основой новой Конституции является Программа Болгарской коммунистической партии — построение развитого социалистического общества в Болгарии<sup>2</sup>.

3. Все содержание Конституции пронизано основной целью Программы Болгарской Коммунистической партии: «Все во имя человека, все на благо человека». Этот принцип социалистического общества, получив правовое опосредование в конституционных нормах, с еще большей силой подчеркнул ярко выраженный гуманизм новой Конституции Болгарии.

4. В Конституции Болгарии 1971 г. отражено не только государственное устройство, но и единая система социального управления.

<sup>1</sup> Живков Т. За новата Конституция за Народна Република България. — Работническо дело, 1971 г., 8 мая.

<sup>2</sup> Там же, 1971, 8 мая.

В ней в правовой форме было закреплено важнейшее положение Программы Болгарской Коммунистической партии о том, что развитое социалистическое общество может быть построено только в условиях тесного организационного взаимодействия всех элементов системы социального управления. Новая Конституция исходит из того, что социальное управление представляет собой сложную целостную систему, функционирование которой осуществляется на основе взаимодействия составляющих ее элементов. Системный подход к правовому регулированию социального управления представляет собой один из качественно новых признаков Конституции Народной Республики Болгарии 1971 г.

5. Научность и соответствие марксистско-ленинским требованиям управления обществом отличают Конституцию Болгарии 1971 г. «В ней, — как подчеркивал Т Живков, — отражены достижения социалистической общественно-научной мысли — политической, экономической, философской, социологической, юридической»<sup>3</sup>.

6. Ясная и последовательная политическая направленность — главная черта Конституции 1971 г. Эта конституция, как и конституции других социалистических стран, носит ярко выраженный классовый характер. В ее нормах четко и ясно решен вопрос о принадлежности власти народу, от которого эта власть исходит и которому она служит. В Конституции в правовой форме закреплена руководящая роль Болгарской коммунистической партии в государственной и общественной жизни страны.

Обладая указанными чертами, Конституция Народной Республики Болгарии является надежной политической и правовой основой социалистического развития страны.

В преамбуле Конституции 1971 г. болгарский народ заявляет о твердой решимости построить под руководством Болгарской коммунистической партии развитое социалистическое общество, увеличить своим трудом социалистическую собственность, материальные и духовные богатства, расширить и углубить социалистическую демократию, создать благоприятные условия для всестороннего расцвета свободы человеческой личности, расширять и укреплять нерушимую

<sup>3</sup> Там же. См также Димитров Д Научните успѣхи на новата Конституция — Работническо дело, 1971, 8 мая.

дружбу с Советским Союзом и другими братскими социалистическими странами, поддерживать справедливую борьбу народов за независимость и социальный прогресс, содействовать сохранению мира на земле.

Принципиальное значение имеют статьи Конституции, закрепляющие общественно-политическое устройство Народной Республики Болгарии. Новая Конституция Болгарии исходит из того, что политическая система при социализме — это сложный, разветвленный и вместе с тем диалектически взаимосвязанный, целостный комплекс государственных и общественных организаций и учреждений, а также определяющих их деятельность и связывающих воедино норм, традиций, посредством которых осуществляется политическая власть, управление всеми делами общества, решение экономических, политических и культурно-воспитательных задач социалистического и коммунистического строительства. Политическая система охватывает также отношения между классами и социальными слоями, нациями и народностями, обществом и коллективами, личностью<sup>4</sup>.

Новая Конституция Народной Республики Болгарии содержит ряд важнейших положений, определяющих сущность и роль социалистического государства в стране: это диктатура пролетариата, которая, как показывает опыт социалистического строительства во многих странах, остается объективно необходимой вплоть до решения задач создания развитого социалистического общества. В последующем, как об этом прямо указано в Программе Болгарской коммунистической партии, государство диктатуры пролетариата постоянно будет расширять свою социальную базу, все более перерастать в общенародное государство.

Новая Конституция раскрывает социальные функции государства, что является значительным вкладом в теорию и практику социалистического конституционного законодательства: а) служа народу, защищает его интересы и социалистические завоевания; б) руководит планомерным общественно-экономическим развитием страны; в) создает условия для неуклонного подъема благосостояния, образования и здравоохранения народа, для всестороннего развития науки и культуры; г) обеспечивает свободное развитие человека, гарантирует его права и охраняет его достоинство; д) организует защиту национальной независимости, государственно-

<sup>4</sup> См. подробнее Топорнин Б. Политическая система социализма на современном этапе — Коммунист, 1971, № 12, с. 82.

го суверенитета и территориальной целостности страны; е) развивает и укрепляет дружбу и сотрудничество с Советским Союзом и другими социалистическими странами; ж) проводит политику мира и взаимопонимания со всеми странами и народами.

Задача осуществления указанных социальных функций предопределяет социальное назначение государства в условиях строительства развитого социалистического общества. Подчинение всей деятельности государства и государственной власти интересам народа — вот та основная идея, которая пронизывает все содержание Конституции Народной Республики Болгарии 1971 г. В новой Конституции нашел закрепление принцип народного суверенитета, являющийся одним из основных принципов социалистического конституционного законодательства.

В ст. 4 новой Конституции указывается, что главными направлениями в развитии государства в условиях строительства развитого социалистического общества являются: постоянное расширение демократии, усовершенствование организации и деятельности государственного аппарата, усиление народного контроля над работой государственных органов.

«Руководящей силой в обществе и государстве является Болгарская коммунистическая партия», — указано в ст. I Конституции. Новая Конституция, с одной стороны, отразила в правовой форме фактическую руководящую роль Болгарской коммунистической партии в строительстве социалистического общества, а с другой — создала правовые предпосылки для дальнейшего повышения роли партии коммунистов в период строительства развитого социалистического и коммунистического общества<sup>5</sup>.

Конституция отразила особенность социального развития Народной Республики Болгарии, где сохранилась многопартийная система, ведущее значение в которой после Болгарской коммунистической партии занимает Болгарский земледельческий народный союз, одна из старейших аграрных партий в Европе.

В соответствии с новой Конституцией НРБ в политическую систему общества входят также общественные организации, среди которых активную роль играет Отечественный фронт.

---

<sup>5</sup> См.: Там же, с. 85.

Рассматривая политическую систему общества в качестве единого социального организма, новая Конституция НРБ закрепляет основные принципы организации и деятельности всех составляющих ее элементов. Такими принципами, согласно ст. 5 Конституции, являются народный суверенитет, единство власти, демократический централизм, законность и социалистический интернационализм.

В главе Конституции НРБ, регулирующей общественно-политическое устройство, содержатся нормы, закрепляющие принцип выборности представительных органов и принцип законности. Принципиальное значение имеет также ст. 12 Конституции, в которой сказано, что Народная Республика Болгария принадлежит к мировой социалистической системе, являющейся одним из главных условий ее независимости и всестороннего развития. Эта статья углубляет принцип интернационализма, характерный для всей политической системы Народной Республики Болгарии, закрепляет в правовой форме вхождение ее в интеграцию социалистических государств, основные направления которой определены в Комплексной Программе дальнейшего углубления и совершенствования сотрудничества и развития социалистической экономической интеграции стран — членов СЭВ<sup>6</sup>.

Закрепляя общественно-экономическое устройство страны, Конституция указывает, что экономическая система Народной Республики Болгарии является социалистической.

Конституция НРБ закрепляет, что формами собственности в НРБ являются: государственная (общенародная) собственность, кооперативная собственность, собственность общественных организаций и личная собственность. Высшей формой собственности является государственная собственность, занимающая господствующее положение во всем общественно-экономическом устройстве страны<sup>7</sup>.

Отличительной особенностью новой Конституции Народной Республики Болгарии 1971 г. является то, что она значительно расширила конституционные права и свободы граждан. В ст. 35, закрепляющей равенство граждан перед законом, содержится конституционная гарантия реального осуществления этого принципа, которая обеспечивается, в

<sup>6</sup> Комплексная Программа дальнейшего углубления и совершенствования сотрудничества и развития социалистической экономической интеграции стран — членов СЭВ. М., 1971.

<sup>7</sup> См. подробнее: Кройс Ж. Развитие и усовершенствование на социалистическата собственност — Работническо дело, 1971, 9 июня.

частности, возложением на государство конституционной обязанности создавать все условия для применения гражданами своих прав и исполнения возложенных на них обязанностей.

Важной новеллой Конституции Народной Республики Болгарии 1971 г. является то, что в конституционном порядке возлагается на родителей обязанность заботиться о коммунистическом воспитании своих детей. В соответствии со ст. 39 Конституции молодежь пользуется особым покровительством со стороны государства и общества.

Новые положения содержатся и в статьях Конституции, закрепляющих незыблемый принцип социалистического законодательства — права на труд. Так, Конституция закрепляет право всех граждан на свободный выбор профессии, что является выражением реальности права на труд граждан в условиях социалистического общества. Кроме того, новая Конституция закрепляет право трудящихся иметь безопасные и здоровые условия труда, которые обеспечиваются путем внедрения достижений науки и техники.

Успехи социалистического строительства в Народной Республике Болгарии нашли также отражение в ст. 42 Конституции, закрепляющей право на отдых. Наряду с гарантиями осуществления этого права, предусмотренными Конституцией 1947 г., новая Конституция указывает также и на такую гарантию, как сокращение рабочего времени без уменьшения заработной платы и ущемления других трудовых прав трудящихся.

Новая Конституция закрепляет также право болгарских граждан на социальное страхование, пенсионное обеспечение по нетрудоспособности, инвалидности, старости (ст. 43), гарантирует свободу и неприкосновенность личности и жилища (ст. ст. 48, 49), тайну корреспонденции, телефонных разговоров и дальних сообщений (ст. 51), представляет гражданам право на защиту против незаконного вмешательства в личную и семейную жизнь и посягательства на честь и доброе имя (ст. 50). В соответствии с Конституцией граждане имеют право образовывать организации с политическими, профессиональными, культурными, художественными, научными, спортивными и иными нехозяйственными целями (ст. 52). Гражданам гарантируется также свобода слова, печати, собраний, митингов и манифестаций (ст. 54), свобода совести и вероисповеданий (ст. 53), право на заявления, жалобы и предложения (ст. 54). Конституция предо-

ставляет гражданам Болгарии право на бесплатное образование во всех видах учебных заведений. Закрепляя это право и устанавливая основу системы образования, Конституция исходила из решений пленума Центрального комитета Болгарской коммунистической партии, состоявшегося в июле 1969 г., в соответствии с которыми в стране была осуществлена реформа системы образования<sup>8</sup>.

В Конституции специально подчеркивается, что предусмотренные ею права и свободы граждан не могут быть использованы в ущерб общественным интересам (ч. 2 ст. 9).

В гармоническом единстве с правами и свободами находятся закрепленные в новой Конституции Народной Республики Болгарии основные обязанности граждан. На граждан Народной Республики Болгарии возлагается прежде всего обязанность точно и добросовестно исполнять Конституцию и законы страны (ст. 58). Конституция обязывает каждого трудоспособного гражданина заниматься общественно-полезным трудом в соответствии со своими способностями и квалификацией. Конституция рассматривает исполнение обязанности трудиться в качестве вопроса чести каждого гражданина социалистического общества (ст. 59).

Конституция возлагает на всех граждан республики обязанность беречь и умножать социалистическую собственность, защищать отечество и др.

Конституция Народной Республики Болгарии 1971 г. возлагает на граждан новую обязанность, неизвестную ранее действовавшему законодательству. В ст. 63 Конституции говорится об обязанности каждого гражданина страны содействовать сохранению и укреплению мира. Подстрекательство к войне и ее пропаганду Конституция объявляет тяжким преступлением против мира и человечества, наказуемым по закону. В этой норме новой Конституции отразилось неуклонное стремление социалистической Болгарии к миру, международному сотрудничеству, являющемуся неизменным принципом международной политики социалистических государств.

---

<sup>8</sup> См.: Записка на другаря Тодор Живков до Политбюро на ЦК на БКП. — Работническо дело, 1969, 1 авг.; Решение на Пленума на Централния комитет на Българската коммунистическа партия, състояло се на 30 и 31 юли 1969 г.: «Основни положения на реформата в образователната система на Народна Република България». — Работническо дело, 1969, 3 авг.

Таким образом, основные права и обязанности, закрепленные в новой Конституции НРБ 1971 г., предоставляют гражданам реальную возможность для активного участия в дальнейшем строительстве социализма, удовлетворении материальных и духовных потребностей, всестороннего развития личности.

В соответствии с решениями июльского Пленума Болгарской Коммунистической партии 1968 г. новая Конституция НРБ внесла существенные изменения в систему высших органов власти и управления страны, вызванные задачами строительства развитого социалистического общества. В настоящее время в Народной Республике Болгарии сложилась новая система высших органов власти и управления — Народное собрание, Государственный совет и Совет Министров.

Оценивая изменения в системе органов власти и управления, Т. Живков отмечал на 16-й сессии Пятого Народного собрания: «Во время разработки проекта (проекта новой Конституции. — З. Б.) было обращено особое внимание на структуру государственного аппарата. От правильного определения функций, разграничения компетенции и взаимоотношения между государственными органами в высшей степени зависит эффективность всей системы государственного управления. От деятельности государственных органов зависит нормальное функционирование всего социального механизма»<sup>9</sup>.

В соответствии с Конституцией Народное собрание является высшим представительным органом, который выражает волю народа и его суверенитет. Народное собрание является также высшим органом государственной власти, соединяющим в себе, как об этом специально подчеркивается в новой Конституции (ст. 67), законодательную и исполнительную деятельность и осуществляющим верховный контроль. Новая Конституция устанавливает, что Народное собрание является верховным организатором планового руководства обществом и единственным законодательным органом страны. В соответствии со ст. 80 законодательной инициативой стали обладать общественные организации страны в лице Национального совета Отечественного фронта, Центрального совета профессиональных союзов, Центрального комитета Димитровского коммунистического молодежного союза, Управленческого совета кооперативного союза по вопросам, относящимся к их деятельности.

<sup>9</sup> Работническо дело, 1971, 8 мая.

Повышение роли Народного собрания в руководстве социалистическим обществом является выражением дальнейшего глубокого развития таких конституционных принципов, как принцип народного суверенитета, демократического централизма, единства власти и полновластия представительных органов<sup>10</sup>.

В новом основном законе Народной Болгарии подробно регламентируются вопросы организации и деятельности Государственного совета. По своей правовой природе Государственный совет существенно отличается от предусмотренного конституцией 1947 г. Президиума Народного собрания, осуществляющего в основном представительные функции.

Государственный совет не следует рассматривать в качестве органа, заменившего под другим наименованием Президиум Народного собрания, образование которого новой Конституцией не предусмотрено. Согласно Конституции Государственный совет Народной Республики Болгарии является высшим постоянно действующим органом государственной власти, который соединяет принятие решений с их исполнением. В качестве высшего органа Народного собрания Государственный совет обеспечивает соединение законодательной и исполнительной деятельности<sup>11</sup>.

Большое внимание в новой Конституции уделено определению правового положения и компетенции правительства Народной Республики Болгарии, от которого, как отмечал Т. Живков, во многом зависит успешность проведения государственной политики и функционирование всего государственного аппарата<sup>12</sup>. В соответствии с Конституцией правительством Народной Республики Болгарии является Совет Министров, избираемый Народным собранием. Новая Конституция определяет Совет Министров как высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти. Особенностью Конституции Народной Республики Болгарии 1971 г. является то, что в ней не содержится перечня министерств, установление которого отнесено к компетенции Народного собрания с учетом конкретных условий и задач

<sup>10</sup> См. Миланов Ж. К. Конституционные гарантии верховенства Народного собрания — В кн.: Вопросы социалистической конституции. София, 1969.

<sup>11</sup> См. Ильинский И. П., Страшун Б. А., Топорнин Б. И. ГДР: Основы государственного строя. М., 1971, с. 156.

<sup>12</sup> См. Работническо дело, 1971, 8 мая.

Большое место в новой Конституции Народной Республики Болгарии отведено народным Советам, которым посвящена самостоятельная седьмая глава. Народные Советы в новой Конституции рассматриваются не только как органы государственной власти, но и как органы народного самоуправления. Это является отражением в основном законе страны того нового, что появилось в социальной роли народных Советов в условиях строительства развитого социалистического общества<sup>13</sup>.

В организации практической деятельности народных Советов последовательно осуществлен принцип социалистического демократического централизма, закрепленный в ст. 124 Конституции. В ст. 120 Конституции закреплен принцип участия народных масс, их общественных организаций в деятельности народных Советов.

Заключительные главы Конституции посвящены вопросам организации и деятельности суда и прокуратуры, установлению герба, печати, флага и столицы Народной Республики Болгарии. В главе о суде и прокуратуре подчеркивается незыблемость принципа социалистической законности в стране, обеспечению которого подчинена вся деятельность этих важнейших государственных органов.

В десятой главе Конституции установлен порядок создания и изменения основного закона страны. В ст. 143 сказано, в частности, что принятие новой Конституции либо изменение действующей может иметь место по предложению Государственного совета, правительства или по предложению не менее одной четверти депутатов Народного собрания.

Таковы основные положения новой Конституции Народной Республики Болгарии, принятой в результате всенародного обсуждения 16 мая 1971 г. Эта Конституция является выдающимся государственно-правовым актом, принятым в стране, вступившей в период строительства развитого социалистического общества.

---

<sup>13</sup> См.: Там же.

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ В СИСТЕМЕ ВЫСШИХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ ГДР

А. М. ДЕГТЯРЕВА

Конституция ГДР в редакции Закона о дополнении и изменении Конституции от 7 октября 1974 г.<sup>1</sup> (ст. 66, абз. 1) характеризует Государственный совет как орган Народной палаты, который выполняет задачи, возложенные на него Конституцией и актами Народной палаты. Представляется, что такая характеристика не дает четкого представления о месте этого органа в государственной системе ГДР, об особенностях его природы и характера. Конституция ГДР не именует Государственный совет высшим органом государственной власти и, в отличие от первоначальной редакции Конституции (1968 г.)<sup>2</sup>, не говорит о выполнении им в период между сессиями Народной палаты всех основных задач, вытекающих из ее законов и решений. Это в какой-то степени затрудняет определение его правовой природы и служит подчас основанием для односторонней интерпретации его статуса только как органа Народной палаты. Поэтому для выявления действительной роли и места Государственного совета в системе органов ГДР необходимо обратиться к анализу норм, закрепляющих его компетенцию и регламентирующих его связи и отношения с другими, прежде всего, высшими государственными органами республики — Народной палатой, Советом Министров, Верховным судом и Генеральным прокурором.

Характер отношений между Народной палатой и Государственным советом определяется тем, что Народная палата является непосредственным выразителем воли народа, носителем его суверенитета. Конституция, закрепляя статус

<sup>1</sup> См. Германская Демократическая Республика: Конституция и законодательные акты. М., 1979, с. 25—53.

<sup>2</sup> См.: Конституции зарубежных социалистических государств Европы. М., 1973, с. 211—263.

этих органов, называет Народную палату верховным органом государственной власти ГДР (ст. 48, абз. 1), а Государственный совет — органом Народной палаты. Тем самым подчеркивается верховенство Народной палаты по отношению к Государственному совету, определяющее все аспекты их взаимодействия.

Особое положение Государственного совета как органа Народной палаты находит свое выражение прежде всего в порядке его образования. Согласно ст. 67, абз. 2 Конституции, Председатель, заместители Председателя, члены и Секретарь Государственного совета избираются Народной палатой на ее первой сессии после новых выборов сроком на пять лет, т. е. на срок полномочий Народной палаты. По истечении этого срока Государственный совет продолжает свою деятельность до выборов Народной палатой нового Государственного совета. Предложение об избрании Председателя Государственного совета вносит сильнейшая фракция Народной палаты, т. е. СЕПГ. В этом проявляется руководящая роль рабочего класса и его марксистско-ленинской партии, которая образует крупнейшую фракцию в верховном органе народного представительства ГДР. Предложения об избрании членов Государственного совета вносятся совместно Центральным Комитетом СЕПГ и Демократическим блоком.

Государственный совет ответствен перед Народной палатой за свою деятельность (ст. 66, абз. 1 Конституции). Эта ответственность выражается, в частности, в праве Народной палаты в любое время отозвать Председателя и членов Государственного совета (ст. 50 Конституции). Если раньше (по Конституции ГДР 1949 г. в ред. Закона об образовании Государственного Совета от 12 сентября 1960 г.<sup>3</sup>) такое решение могло быть представлено только большинством, в две трети законного числа, депутатов (ст. 108), то по Конституции 1968 г. для этого достаточно обычного решения Народной палаты.

Первая Конституция ГДР (в ред. Закона об образовании Государственного совета) предусматривала обязанность Государственного совета отчитываться перед Народной палатой (ст. 104). В соответствии с этим Государственный совет ГДР первых двух созывов представлял Народной палате к

<sup>3</sup> См. Die Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik В., 1961

концу срока своих полномочий довольно подробные отчеты о своей деятельности в 1960—1963 гг. и 1963—1967 гг.<sup>4</sup>

Такие отчеты можно рассматривать как одну из форм общего контроля со стороны Народной палаты за реализацией полномочий Государственного совета. Оценивая эти отчеты, польский государствовед Л. Яницкий не без основания задает вопрос, не являлось ли их представление Государственным советом в конце созыва несколько поздним, поскольку Народная палата, срок полномочий которой также истекал, уже не имела возможности делать на их основе практические выводы. По сути дела, отмечает автор, это могло помочь только следующему составу парламента в постановке задач перед новым Государственным советом или подборе его персонального состава<sup>5</sup>. Дальнейшая практика государственного строительства ГДР сложилась таким образом, что Народная палата не заслушивала более подобных отчетов. Отчасти это можно объяснить, видимо, тем, что Конституция ГДР, принятая в 1968 г., уже не содержала прямого предписания о подотчетности Государственного совета Народной палате, как это было, например, закреплено в отношении Совета Министров (ст. 80, абз. 7).

Верховенство Народной палаты в отношении Государственного совета проявляется и в том, что она устанавливает принципы деятельности последнего (ст. 49, абз. 3 Конституции), определяет в своих законах и решениях его задачи и функции. Народная палата имеет право изменять объем компетенции Государственного совета, что было сделано, например, в 1974 г. в результате принятия ею Закона о дополнении и изменении Конституции ГДР. Помимо Конституции нормы, закрепляющие некоторые полномочия Государственного совета, содержатся также в Регламенте Народной палаты от 7 октября 1974 г., Законе о выборах в Народные представительства от 24 июня 1976 г., Законе о судостроительстве ГДР от 27 сентября 1974 г., Законе о прокуратуре ГДР от 7 апреля 1977 г. и других актах.

Конституционная характеристика Государственного совета ГДР как органа Народной палаты находит выражение и в наличии у него определенных полномочий по формированию и обеспечению деятельности последней. Он назначает

<sup>4</sup> См. Der Staatsrat der Deutschen Demokratischen Republik 1960—1970. Dokumentation. В., 1970, S. 168—191, 302—324.

<sup>5</sup> См. Janicki L. Ewolucja ustroju politycznego Niemieckiej Republiki Demokratycznej. W., 1974, S. 168.

выборы в Народную палату и решает связанные с ними необходимые организационные вопросы<sup>6</sup>. Кроме того, Государственный совет созывает первую после выборов сессию Народной палаты (последующие ее сессии созываются Президиумом Народной палаты). Председатель Государственного совета обеспечивает опубликование законов Народной палаты в *Вестнике законов ГДР*.

Анализ норм, регулирующих данную область взаимоотношений между Народной палатой и Государственным советом до конституционной реформы 1974 г. и после нее, показывает, что прежде объем полномочий Государственного совета по организации деятельности Народной палаты был гораздо шире нынешнего. Особенно значительным был круг его полномочий по руководству работой внутренних органов Народной палаты — ее Президиума и комитетов<sup>7</sup>.

Правовые основы взаимоотношений Государственного совета и комитетов были закреплены еще в его решении о регулировании сотрудничества Государственного совета со специализированными комитетами Народной палаты от 2 июля 1962 г.<sup>8</sup>. В нем указывалось, что состояние развития народного хозяйства и социалистической демократии в стране требует высокого качества деятельности комитетов Народной палаты и их тесного сотрудничества с Государственным советом, который координирует их деятельность и оказывает им всестороннюю поддержку в их работе. С принятием этого решения деятельность специализированных комитетов, сосредоточивавшаяся ранее преимущественно на подготовке проектов к рассмотрению Народной палатой и взаимодействию с членами Совета Министров, существенно активизировалась. Расширились их контакты с населением. Комитеты Народной палаты проводили многие свои совещания и обсуждения непосредственно на предприятиях, в кооперативах и учреждениях, изучали и обобщали

<sup>6</sup> См. § 6, абз. 1; § 8, абз. 2; § 12, абз. 3 и 5; § 48 Закона о выборах в Народные представительства ГДР от 24 июня 1976 г.— В кн.: Германская Демократическая Республика: Конституция и законодательные акты, с. 54—69.

<sup>7</sup> См. Регламент Народной палаты от 14 июля 1967 г. *Gesetzblatt (GBl) der DDR*, I, 1967, Nr. 12, S. 101—105; Регламент Народной палаты от 12 мая 1969 г. *GBl.*, I, 1969, Nr. 4, S. 21—27.

<sup>8</sup> См. *Beschluß des Staatsrates der DDR zur Regelung der Zusammenarbeit des Staatsrates mit den Fachausschüssen der Volkskammer vom 2 Juli 1962—GBl.*, I, 1962, Nr. 7, S. 87.

опыт работы трудящихся, объясняли им политику государства<sup>9</sup>. Такие совещания и консультации с коллективами трудящихся, учеными, ответственными государственными и хозяйственными руководителями, министрами способствовали углублению знаний и опыта депутатов Народной палаты, особенно в экономических вопросах, что, несомненно, повышало качество обсуждения проектов законов, в том числе и народнохозяйственных планов, в комитетах и Государственном совете<sup>10</sup>.

Уже в первые годы деятельности Государственного совета сложились многообразные формы его сотрудничества с комитетами Народной палаты. В интересах улучшения планирования работы комитетов и повышения ее эффективности Государственный совет начиная с 1962 г. передавал комитетам свой план работы, с учетом которого они составляли свои рабочие планы. Рассматривая проекты, представленные в Народную палату, Государственный совет принимал меры к обсуждению их в комитетах Народной палаты. Порядок его взаимодействия с комитетами при этом в каждом конкретном случае определялся с учетом содержания, значения данного проекта и других обстоятельств<sup>11</sup>.

Действенной формой сотрудничества Государственного совета с комитетами Народной палаты было привлечение их председателей к участию в обсуждении Государственным советом вопросов, относящихся к их сферам деятельности. Это позволяло Государственному совету опираться в решении важнейших вопросов на их знания и опыт, а председателям комитетов давало необходимую информацию для последующего рассмотрения проектов в своих комитетах.

При решении общих ответственных задач члены Государственного совета и комитетов нередко действовали совместно. Так, уже в отчете о деятельности Государственного совета первого созыва, представленном Народной палате в

---

<sup>9</sup> См. подробнее Bericht über die Tätigkeit des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik (1960—1963) — In Der Staatsrat der Deutschen Demokratischen Republik 1960—1970, S. 173—174, Bericht des Staatsrates der DDR an die Volkskammer über seine Tätigkeit in der Wahlperiode 1963/1967 — Ibid., S. 314—315.

<sup>10</sup> См.: Begründung des Beschlusses über die Angleichung der Wahlperiode des Staatsrates an die Wahlperiode der Volkskammer — In Unser neuer Staatsrat. Schriftenreihe des Staatsrates der DDR, B., 1963, Nr. 6, S. 122.

<sup>11</sup> См.: Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik Dokumente Kommentar Hrsg. von K. Sorgenicht, W. Weichelt, T. Riemann, H.-J. Seidler Bd. 2, B., 1969, S. 320.

1963 г., сообщалось, например, о том, что заместитель Председателя Государственного совета Г. Ритц и его члены К. Рике и Ф. Книд принимали участие в проводимых в феврале 1963 г. комитетом Народной палаты по сельскому и лесному хозяйству работах по изучению и проверке выполнения зимней рабочей программы общинными представительствами округа Потсдам<sup>12</sup>.

Наиболее полно и детально полномочия Государственного совета по организации и обеспечению деятельности Народной палаты были сформулированы в Регламенте Народной палаты от 12 мая 1969 г. Широкий объем их служил основанием для утверждения в юридической литературе концепции Государственного совета ГДР как руководящего органа Народной палаты<sup>13</sup>.

Однако в 1974 г., вследствие новеллизации Конституции и принятия нового Регламента Народной палаты<sup>14</sup>, эти отношения претерпели существенные изменения. Данными актами был закреплен переход практически всех функций по организации деятельности Народной палаты и руководству работой ее комитетов от Государственного совета к Президиуму Народной палаты<sup>15</sup>. К ведению последнего отошли, в частности, полномочия по обеспечению подготовки и созыву сессий Народной палаты (кроме первой после выборов), координации деятельности ее комитетов, содействию депутатам Народной палаты в осуществлении ими своих задач, возлагавшиеся ранее на Государственный совет.

Эти изменения были направлены на усиление верховенства Народной палаты в системе органов государства и создание еще более благоприятных условий для ее деятельности по укреплению рабоче-крестьянской власти в соответствии с новыми требованиями к качеству государственного руководства, сформулированными в решениях VIII съезда

---

<sup>12</sup> См. Der Staatsrat der Deutschen Demokratischen Republik 1960—1970, S. 174.

<sup>13</sup> См., напр.: Majewski W. Rada Państwa a Izba Ludowa w Niemieckiej Republice Demokratycznej.— *Studia iuridica*, 1976, 4, S. 156.

<sup>14</sup> См.: Германская Демократическая Республика: Конституция и законодательные акты, с. 70—79.

<sup>15</sup> См. подробнее: Коновалова А. М. Народная палата, Государственный совет и Совет Министров ГДР в свете конституционной реформы 1974 г.— В кн.: Развитие конституции зарубежных социалистических стран. М., 1980, с. 137—139.

СЕПГ (июнь 1971 г.)<sup>16</sup>. Коротко суть их была показана в докладе Э. Хонеккера по обоснованию Закона о дополнении и изменении Конституции ГДР на 13-й сессии Народной палаты 27 сентября 1974 г. В нем отмечалось, что вносимые предложения «направлены прежде всего на усиление роли Народной палаты как высшего органа государственной власти нашей Республики. Для этого должны быть более точно определены и согласованы задачи и полномочия Народной палаты, ее Президиума, Государственного совета и Совета Министров. Для обеспечения непрерывного функционирования Народной палаты будут расширены задачи ее Президиума. Новая редакция ст. 55 предусматривает, что Президиум не только руководит пленарными заседаниями, но и является ответственным за руководство всей работой высшего органа народного представительства»<sup>17</sup>.

Несмотря на значительное расширение функций Президиума, он по-прежнему остается в рамках системы внутренних органов Народной палаты. В этом — основное отличие его от Государственного совета. Президиум не является самостоятельным государственным органом: его компетенция сводится лишь к организации деятельности Народной палаты и текущему руководству ею. Государственный совет же, хотя и рассматривается Конституцией как орган Народной палаты, является в то же время самостоятельным звеном в системе государственных органов, вторым наряду с Народной палатой высшим органом государственной власти. Об этом свидетельствует наличие у него особой, установленной Конституцией компетенции, осуществляемой им постоянно и самостоятельно.

Государственный совет в результате конституционной реформы 1974 г. по существу утратил свою роль как органа, выполняющего определенные функции Народной палаты в период между ее заседаниями. Но он по-прежнему осуществляет значительный круг полномочий, связанных с реализацией функций высшей государственной власти. Таковы, в частности, полномочия Государственного совета, относящиеся традиционно к прерогативам главы государства: представительство ГДР в международно-правовых отношениях, уста-

<sup>16</sup> См.: Отчет Центрального Комитета СЕПГ VIII съезду СЕПГ — В кн.: VIII съезд Социалистической единой партии Германии. М., 1972, с. 57—58.

<sup>17</sup> См.: Neues Deutschland, 1974, 28. Sept., S 2

новление воинских званий и дипломатических рангов, учреждение государственных наград и почетных званий (ст. ст. 66, абз. 2; 71, абз. 2; 75 Конституции) и др.

Среди связей и отношений, существующих между Народной палатой и Государственным советом как самостоятельным органом государства, следует упомянуть принадлежащее ему право законодательной инициативы. Достаточно отметить, что из 107 законов, принятых Народной палатой в период с 1961 по 1970 г., 45 было принято по инициативе Государственного совета<sup>18</sup>. В 1974 г. Государственный совет утратил ряд принадлежащих ему ранее полномочий, связанных с законодательной деятельностью Народной палаты: право рассматривать проекты, представленные в верховный орган государственной власти, давать толкование Конституции и законов. Отменено и его право на издание указов, имеющих силу закона. Актами его являются теперь только решения, обязательные для всех и по своей юридической силе занимающие в системе нормативных актов ГДР место, следующее за актами Народной палаты<sup>19</sup>. Благодаря этому были созданы дополнительные гарантии законодательного верховенства Народной палаты, что способствовало активизации ее законодательной деятельности<sup>20</sup>.

Изменения, внесенные в отношения между Народной палатой и Государственным советом конституционной реформой 1974 г., еще сильнее подчеркнули роль и авторитет Народной палаты, укрепили ее приоритет в отношении всех других органов государства, что явилось отражением общей для социалистических стран периода построения развитого социалистического общества тенденции повышения значения верховных представительных учреждений в системе высших органов государственной власти.

Конституция ГДР в новой редакции провела четкое разграничение компетенции между Государственным советом и Советом Министров. В результате этого более определенное и последовательное решение получили вопросы, связанные с реализацией ответственности последнего.

<sup>18</sup> См.: Die DDR — Verfassungen Dritte, überarbeitete und erweiterte Auflage Eingeleitet und bearbeitet von Herwig Roggemann B., 1980, S. 113.

<sup>19</sup> См.: Staatsrecht der DDR. B., 1977, S. 341—342.

<sup>20</sup> См.: Коновалова А. М. Законодательная деятельность Народной палаты ГДР (1971—1979 гг.) — Сов. государство и право, 1980, № 10, с. 134.

Основной Закон ГДР и раньше не закреплял непосредственно ответственности Совета Министров перед Государственным советом: в ст. 80, абз. 7 Конституции ГДР в ред. 1968 г. предусматривалась ответственность и подотчетность Совета Министров перед Народной палатой. Вместе с тем некоторые другие нормы этой Конституции, регламентирующие взаимоотношения Государственного совета и Совета Министров, давали основание говорить об отдельных элементах контроля со стороны Государственного совета за деятельностью правительства.

Так, ст. 79, абз. 1 Конституции предусматривала, что Совет Министров осуществляет свою деятельность на основе не только законов и решений Народной палаты, но и актов Государственного совета. К компетенции последнего относилось рассмотрение жалоб на управленческие решения Совета Министров и принятие решений в случае сомнения относительно конституционности правовых актов Совета Министров (ст. ст. 104, абз. 2; 89, абз. 3). Под постоянным наблюдением Государственного совета находилась внешнеполитическая деятельность правительства, которое ежегодно представляло ему отчеты о развитии отношений ГДР с другими государствами.

Однако уже Закон о Совете Министров, принятый 16 октября 1972 г.<sup>21</sup>, предоставил Совету Министров большую самостоятельность в руководстве проведением внешней политики ГДР (см. § 5). В новом Законе о Совете Министров 1972 г. вообще отсутствуют какие-либо нормы, регулирующие его отношения с Государственным советом. В соответствии с § 2, абз. 2 и § 4, абз. 2 этого Закона, нашедшими затем отражение в новой редакции Конституции (ст. 77), Совет Министров представляет проекты законов и решений, в том числе и проекты законов о пятилетних и годовых планах и государственных бюджетах, непосредственно Народной Палате, минуя Государственный совет.

Закон об изменении и дополнении Конституции ГДР от 7 октября 1974 г. исключил из текста Конституции 1968 г. положения ст. 79, абз. 1 о том, что Совет Министров работает на основе актов Государственного совета, и ст. 104, абз. 2 о рассмотрении последним жалоб на управленческие решения Совета Министров. Изменена редакция ст. 89, абз. 3: теперь в случае сомнения относительно конституционности право-

<sup>21</sup> См. Германская Демократическая республика Конституция и законодательные акты, с 95—104

вых предписаний (в том числе и правительственных актов) решения принимает сама Народная палата, а не Государственный совет, как прежде. Отменено право Председателя Государственного совета предлагать Народной палате кандидатуру главы Совета Министров: это делает сейчас крупнейшая фракция Народной палаты (ст. 79, абз. 2 Конституции).

Характер изменений, произведенных в правовом положении Совета Министров и основах его взаимоотношений с Государственным советом, свидетельствует об усилении его позиции в системе высших государственных органов ГДР, о расширении его задач и полномочий в соответствии с нарастающими потребностями общественного развития.

Ответственность и подотчетность Совета Министров только перед Народной палатой составляет особенность государственно-правовой системы ГДР. В большинстве социалистических стран в период между сессиями верховного представительного учреждения правительство несет ответственность перед высшим коллегиальным постоянно действующим органом типа Президиума или Государственного совета, перед которым оно и отчитывается<sup>22</sup>. В тех социалистических странах Европы, где высшими коллегиальными органами государственной власти являются, как и в ГДР, Государственные советы, им предоставлены довольно широкие полномочия по осуществлению контроля за деятельностью правительства. Например, Государственный совет НРБ в период между сессиями Народного собрания может по предложению Председателя Совета Министров назначать и освобождать от должности отдельных членов Совета Министров (такое решение подлежит утверждению на очередной сессии Народного собрания), а в условиях войны, если нет возможности созвать Народное собрание, Государственный совет имеет право избирать и освобождать от обязанностей весь состав правительства (ст. ст. 94, п. 4; 95, п. 3 Конституции НРБ). Государственный совет СРР в период между сессиями Великого национального собрания может назначать и отзывать премьер-министра правительства, а когда нет возможности созвать сессию вследствие возникновения чрезвычайных обстоятельств, он назначает и освобождает от обязанностей Совет Министров в целом (ст. 64, пп. 2 и 3 Кон-

---

<sup>22</sup> Исключение наряду с ГДР составляют Куба, ЧССР и СФРЮ, где правительство ответственно только перед верховным представительным органом.

ституции СРР). Государственный совет ПНР также, несмотря на ограниченный характер полномочий по изменению состава правительства<sup>23</sup>, в период между сессиями Сейма на основании ст. 37, абз. 2 Конституции назначает и освобождает от должности членов Совета Министров.

Государственный совет ГДР не имеет права назначения и отзыва членов Совета Министров в период между сессиями Народной палаты: эту функцию осуществляет Народная палата непосредственно. Отсутствие у него таких контрольных полномочий в отношении правительства, которыми наделяет одноименный орган законодательство других европейских социалистических стран, связано, очевидно, с тем, что в состав Государственного совета ГДР входят члены Совета Министров. Практика избрания в Государственный совет членов правительства приняла в ГДР характер конституционного обычая. Так, одним из заместителей Председателя Государственного совета ГДР традиционно является Председатель Совета Министров. А принцип контроля, его правильная, объективная реализация предполагает недопустимость занятия одним лицом одновременно должности в контролирующем и подконтрольном органе.

Возможность вхождения в состав Государственного совета членов правительства является специфической чертой государственного строительства ГДР. В других социалистических странах, где имеются одноименные органы (кроме Кубы), действует закрепленный в конституциях либо сложившийся на практике принцип несовмещения должности в Государственном совете с постом в Совете Министров.

Несмотря на возросшую роль Совета Министров в руководстве единообразным проведением государственной политики ГДР, Государственный совет по-прежнему занимает в системе органов ГДР более высокое место, чем правительство. Об этом свидетельствует осуществление им функций, которых не имеет ни один орган, находящийся вне системы высших органов власти (функции главы государства, право амнистии и помилования, назначение членов Национального совета обороны, широкие полномочия в отношении местных Народных представительств и др.). О приоритете Государственного совета говорит хотя бы и то обстоятельство, что

---

<sup>23</sup> См.: Трещетенкова Н. Ю. Контрольная деятельность Государственного совета Польской Народной Республики. — В кн.: Развитие конституций зарубежных социалистических стран, с. 149—150.

только Председатель и члены Государственного совета приносят перед вступлением в должность присягу перед Народной палатой, и текст только этой присяги устанавливается Конституцией, тогда как текст присяги, к которой приводятся Председателем Государственного совета члены правительства, в Конституции не содержится<sup>24</sup>.

Значительными полномочиями наделен Государственный совет в отношении Верховного суда и Генерального прокурора ГДР. Верховный суд в ГДР, как и в других европейских социалистических государствах<sup>25</sup>, избирается высшим представительным органом. Предложения об избрании президента, вице-президента, судей и заседателей Верховного суда Народной палате представляет Государственный совет (§ 48, абз. 1 Закона о судеустройстве ГДР от 27 сентября 1974 г.), за исключением судей военной коллегии Верховного суда, которые избираются Народной палатой по предложению Национального совета обороны ГДР<sup>26</sup>. Заседатели сената по трудовому праву рекомендуются Государственному совету Центральным правлением Объединения свободных немецких профсоюзов<sup>27</sup>. Этим полномочия Государственного совета по участию в формировании высшего органа правосудия республики не исчерпываются. По предложению президента Верховного суда он может назначить в случае необходимости на должность судьи Верховного суда на срок до одного года лиц, по своим данным отвечающих требованиям, предъявляемым к судьям<sup>28</sup>. Из состава судей, избранных Народной палатой, Государственный совет назначает членов Президиума Верховного суда (по предложению президента Верховного суда)<sup>29</sup>.

Генеральный прокурор ГДР также избирается Народной палатой по предложению Государственного совета (§ 5, абз. 2 Закона о прокуратуре ГДР от 7 апреля 1977 г.)<sup>30</sup>. Го-

<sup>24</sup> См.: Janicki L. Op cit., S. 187.

<sup>25</sup> Исключение составляет ПНР, где Верховный суд назначается не Сеймом, а Государственным советом.

<sup>26</sup> См. § 2, абз. 2 Закона о судеустройстве.— В кн.: Германская Демократическая Республика: Конституция и законодательные акты, с. 212—233, § 19, абз. 2 Положения о военных судах от 27 сентября 1974 г.— Там же, с. 234—245.

<sup>27</sup> См. § 48, абз. 1 Закона о судеустройстве.

<sup>28</sup> См.: Там же, § 48, абз. 2.

<sup>29</sup> См.: Там же, § 40, абз. 2.

<sup>30</sup> См. В кн.: Германская Демократическая Республика Конституция и законодательные акты, с. 253—266.

сударственный совет утверждает предложенных Генеральным прокурором его заместителей<sup>31</sup> и среди них — Главно-го военного прокурора.

Тесная связь Верховного суда и Генерального прокурора с высшими органами государственного руководства является важной гарантией того, что основные политико-правовые цели и задачи государства, воплощенные в законах ГДР, единообразно проводятся в жизнь всеми органами правосудия — от высших до низших.

Полномочия Государственного совета в отношении высших правоохранительных органов производны от функций Народной палаты по осуществлению верховного контроля за деятельностью всех государственных органов. Это подчеркивается в ст. 74, абз. 1 Конституции, закрепляющей, что «Государственный совет осуществляет по поручению Народной палаты постоянный надзор за соответствием деятельности Верховного суда и Генерального прокурора Конституции и законам». При этом надзорные полномочия Государственного совета не распространяются на решения и приговоры Верховного суда по отдельным делам и не относятся к решению конкретных вопросов, находящихся в делопроизводстве прокуратуры. Суть этого надзора состоит в наблюдении за тем, чтобы деятельность Верховного суда, прежде всего по руководству отправлением правосудия всеми судами, и осуществление Генеральным прокурором его задач служили установленным в Конституции и законах целям и соответствовали вытекающим из них политико-правовым основам<sup>32</sup>. Осуществляемый Государственным советом надзор направлен на постоянное совершенствование правосудия в процессе создания развитого социалистического общества. Одной из его задач является все более широкое привлечение граждан и их коллективов к участию в правоохранительной деятельности, к общественному и государственному контролю за соблюдением социалистической законности.

Верховный суд и Генеральный прокурор, согласно ст. ст. 93, абз. 3 и 98, абз. 4 Конституции ГДР, в период между сессиями Народной палаты ответственны перед Государственным советом и ему подотчетны. Эта ответственность находит выражение, в частности, в том, что Государственный совет может поставить перед Народной палатой вопрос об

<sup>31</sup> См.: § 37, абз. 2 Закона о прокуратуре.

<sup>32</sup> См.: Staatsrecht der DDR, S. 348.

отзыве судей и заседателей Верховного суда, а также Генерального прокурора до истечения срока их полномочий. При этом до окончания производства об отзыве Государственный совет может распорядиться о временном отстранении их от должности<sup>33</sup>.

В осуществление своих надзорных задач Государственный совет заслушивает доклады Верховного суда и Генерального прокурора о состоянии правосудия в республике, о результатах работы органов правосудия и прокуратуры и выводах, вытекающих из их практики. Так, на заседании Государственного совета, состоявшемся 13 февраля 1984 г., были заслушаны и после обстоятельного обсуждения одобрены доклады президента Верховного суда и Генерального прокурора о работе в сфере их компетенции с заявлениями граждан за 1983 г.<sup>34</sup>.

Прежними законами о судеустройстве и прокуратуре ГДР от 17 апреля 1963 г.<sup>35</sup> предусматривалось право Верховного суда и Генерального прокурора представлять Государственному совету предложения о толковании актов Народной палаты и Государственного совета, а также об изменении законодательства. В новых, ныне действующих актах, регламентирующих деятельность указанных органов, такие положения отсутствуют. Это объясняется, очевидно, усилением вследствие конституционной реформы 1974 г. верховенства Народной палаты как единственного законодательного органа страны, упразднением института указов Государственного совета и его права давать обязательное толкование Конституции и законов. Из новой редакции Основного Закона исключено также положение ст. 104 Конституции 1968 г. о том, что рассмотрение жалоб на управленческие решения Верховного суда и Генерального прокурора относится к компетенции Государственного совета. Законом о прокуратуре 1977 г. уже не предусматривается обязательное участие Генерального прокурора в заседаниях Государственного совета.

Однако Государственному совету по-прежнему принадлежит значительная роль в развитии правовой политики ГДР. Достаточно указать на то, что он принимает акты, регулирующие порядок образования, задачи и процедуру деятель-

<sup>33</sup> См.: § 53, абз 1 и 4 Закона о судеустройстве; § 5, абз. 3 Закона о прокуратуре.

<sup>34</sup> См. Neues Deutschland, 1984, 14. Febr., S 2

<sup>35</sup> См. GBl., I, 1963, Nr. 4, S. 45; GBl., I, 1963, Nr. 4, S. 57.

ности общественных судов, играющих важную роль в осуществлении правосудия в ГДР, Конституцией 1968 г. поднятых на уровень конституционных органов и включенных в общую судебную систему республики. Так, 1 января 1983 г. вступили в силу принятые Государственным советом решения о деятельности конфликтных и третейских комиссий<sup>36</sup>. О том внимании, которое уделяется Государственным советом проблемам развития и совершенствования правосудия в стране, свидетельствует и то обстоятельство, что один или несколько его членов постоянно занимаются специально этими вопросами<sup>37</sup>.

---

---

<sup>36</sup> См. тексты Положений о конфликтных и третейских комиссиях GBl, I, 1982, Nr. 13, S. 274 bzw 283. Основные принципы организации и деятельности конфликтных и третейских комиссий определяются новым Законом об общественных судах ГДР от 25 марта 1982 г.— GBl, I, 1982, Nr. 13, S. 269.

<sup>37</sup> См.: Verfassung der DDR. Dokumente., Bd. 2, S 333

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИДЕИ ДРЕВНЕГРЕЧЕСКИХ МЫСЛИТЕЛЕЙ И КОНЦЕПЦИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

А. М. БАРНАШОВ

Теория разделения властей, буржуазная по своей сущности, в своем возникновении и развитии находилась в прямой связи с материальными условиями жизни общества, с соотношением классовых сил и состоянием политической борьбы, опираясь вместе с тем на весь накопленный теоретический и практический опыт прошлого, пропущенный через призму классовых интересов. Для определения истоков концепции разделения властей весьма интересно обратиться к взглядам античных авторов, выдвинувших ряд важных положений, которые затем были использованы их последователями. При этом, конечно, было бы преувеличением полагать, что уже в древнем мире разрабатывалось само учение о разделении властей. Высказанная в нашей юридической литературе В. В. Абашмадзе точка зрения о том, что «учение о разделении государственной власти так же старо, как и сами государство и право»<sup>1</sup>, была подвергнута справедливой критике<sup>2</sup>.

Сопоставляя концепции разделения властей, выдвинутые в Новое время, со взглядами античных авторов, В. С. Нерсесянц верно отмечает, что «дифференциация целостной государственной жизни имела место уже в древнем мире, и античная мысль отразила этот факт. Однако ввиду отсутствия в древности абстракции политического государства отсутствовала также и абстракция власти политического государства, о разделении которой, по существу, и идет речь в Новое время»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Абашмадзе В. В. Учение о разделении государственной власти и его критика. Тбилиси, 1972, с. 4.

<sup>2</sup> См. Нерсесянц В. С. Политические учения древней Греции. М., 1979, с. 184—185. Он же Платон Из истории политической и правовой мысли. М., 1984, с. 88—91.

<sup>3</sup> Нерсесянц В. С. Гегелевская философия права: история и современность. М., 1979, с. 99

Мыслители древности, исходя из современной им исторической действительности, рассуждали о необходимости разделения труда между отдельными сословиями рабовладельческого общества, говорили о существовании различных государственных органов, о их составе, задачах и функциях, отмечали важность разграничения их полномочий.

Так, например, по мнению Платона (427—347 гг. до н. э.), основным принципом «идеального общества», представляющего собой «единый и неделимый организм», является разделение труда между различными сословиями: философам-правителям, воинам и работникам производительного труда (ремесленникам и земледельцам), каждое из которых должно действовать в строго отведенной ему сфере, не вмешиваясь в чужие дела, и обеспечивать тем самым общие потребности полиса как совместного поселения.

Разделение труда в обществе возникает, по мнению Платона, из стремления к лучшему удовлетворению потребностей и, по мере своего углубления, обеспечивает рациональное осуществление каждого дела и общих задач государства. По словам Платона, каждая вещь производится легче, лучше и в большем количестве, «если выполнять одну какую-нибудь работу соответственно своим природным задаткам и притом вовремя, не отвлекаясь на другие работы»<sup>4</sup>. При этом Платон опирался на мысль Сократа, что всякий человек, даровитый или бездарный, должен учиться и упражняться в том, в чем он хочет достигнуть успехов. Платон считал необходимым и справедливым, чтобы каждому гражданину в силу его способностей и подготовки было отведено какое-нибудь свое занятие и соответствующее этому положение в обществе. Там, где это достигается, государство сплачивает разнообразные и даже разнородные части в единое и гармоническое целое. «Мы установили, — отмечал Платон, — что каждый отдельный человек должен заниматься чем-нибудь одним из того, что нужно в государстве, и притом как раз тем, к чему он по своим природным задаткам больше всего способен»<sup>5</sup>.

В общественном разделении труда Платон видел важное средство для обеспечения благосостояния своего идеального государства, существующего ради самого себя. В утопии Платона нет места для размышлений о том, какие последст-

<sup>4</sup> Платон. Государство/Пер. с древнегреч. А. Н. Егунова.— Соч. В 3-х т. М., 1977, т. 3, ч. 1, с. 146.

<sup>5</sup> Платон. Указ. соч., с. 224.

вия будет иметь жесткое разделение труда для отдельного человека. Убеденный в том, что свободный член общества неотделим от государства, к которому он принадлежит, Платон считал субъектом свободы не отдельную личность и даже не класс, а все общество, все государство в целом<sup>6</sup>. «Закон, — по мнению Платона, — ставит своей целью не благодеяние одного какого-нибудь слоя населения, но благо всего государства в целом. То убеждением, то силой обеспечивает он сплоченность всех граждан... Выдающихся людей он включает в государство не для того, чтобы предоставить возможность уклоняться куда кто хочет, но чтобы самому пользоваться ими для укрепления государства»<sup>7</sup>. Таким образом, исходным постулатом Платона являлось достижение не индивидуальной свободы человека, а обеспечение тотальной свободы — свободы государства в его совокупности, целостности, неделимости<sup>8</sup>. В отличие от таких «антииндивидуалистских», «эстатических» взглядов Платона буржуазно-либеральные идеологи нового времени концепцию разделения властей обосновывали исходя из трактовки государства как неизбежного зла, которое нужно ограничить путем разделения функций и полномочий между государственными органами в целях устранения злоупотребления властью, утверждения законности и обеспечения «прирожденных» прав и свобод человека.

Главную причину деления общества на сословия Платон видел в природном неравенстве людей, и поэтому разделение труда между сословиями в его идеальном государстве не означало разделения функций власти между ними. Платон постоянно подчеркивал, что бразды правления в государстве должны находиться в одних руках, а именно у первого сословия, т. е. у «знатных людей», специально к этому подготовленных, постигших сложность и мудрость руководства государственными делами и наделенных для этого всей полнотой распоряжения в интересах господствующих аристократических кругов. Иерархическая структура сословий рассматривалась Платоном в качестве предпосылки жизнедеятельности государства. К. Маркс отмечал, что разделение

<sup>6</sup> См. Асмус В. Ф. Государство.— В кн. Платон, Соч.: В 3-х т. М., 1971, т. 3, ч. 1, с. 598, 608.

<sup>7</sup> Платон. Государство.— Соч., т. 3, ч. 1, с. 327

<sup>8</sup> См. Асмус В. Ф. Указ соч., с. 608

труда в республике Платона «представляет собой лишь афинскую идеализацию египетского кастового строя»<sup>9</sup>.

Вместе с тем Платон выступал за смешанный вид государственного строя, в котором сочетались бы элементы двух основных форм государства (монархии и демократии) и обеспечивалось их равновесие. Эти платоновские идеи позднее были использованы Джоном Локком и Шарлем Луи Монтескье при обосновании концепции разделения властей и, в частности, необходимости равновесия между ними.

Платон говорил о законодательстве, управлении и правосудии как о формах государственной деятельности, которые «направлены на один и тот же предмет, но, вместе с тем, и отличны друг от друга»<sup>10</sup>.

Более отчетливо и последовательно, чем Платон, различал между собой «три элемента» всякого политического устройства Аристотель (384—322 гг. до н. э.). Он считал, что от их организации зависит благосостояние общества, да и само различие отдельных форм государственного строя<sup>11</sup>.

Политическое устройство, по мнению Аристотеля, — есть тот порядок, который лежит в основании распределения государственных властей и определяет собой как верховную власть в государстве, так и норму всякого в нем общежития.

Многообразие форм политического устройства объяснялось Аристотелем тем, что государство есть сложное целое, единство во множестве, состоящее из специфически различных, неподобных частей. Во-первых, это «законосовещательный» орган (народное собрание), в осуществлении функций которого должны принимать участие все свободные граждане. Второй элемент — административный, или правительственный, в лице магистратуры, наделенной полномочием повелевать. И, в-третьих, — это судебные органы, которые вершат правосудие<sup>12</sup>.

Основополагающим элементом в государстве, по мнению Аристотеля, должен быть орган «законосовещательный». За-

<sup>9</sup> Маркс К. Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 23, с. 379

<sup>10</sup> Платон. Горгий/Пер с древнегреч С. П. Маркиша -- Соч. В 3-х т. М., 1968, т. 1, с. 280

<sup>11</sup> См. Кечекьян С. Ф. Учение Аристотеля о государстве и праве. М., Л. 1947, с. 53, 112—113; Нерсисянц В. С. Политические учения Древней Греции. с. 184—189, 194—204; Чанышев А. Н. Аристотель. М., 1981, с. 158; Доватур А. И. «Политика» Аристотеля. — В кн: Аристотель Соч. В 4-х т. М., 1983, т. 4, с. 41,

<sup>12</sup> См. Аристотель Политика/Пер с древнегреч С. А. Жебелева -- Соч. в 4-х т. М., 1983, т. 4, с. 514.

кон должен властвовать над всем, — подчеркивал он<sup>13</sup>. Отсюда следует, что орган правительственный (т. е. управленческий) должен быть подзаконным. Никакой декрет, изданный магистратами (правителями), не может иметь общего характера и должен лишь детализировать вопросы, урегулированные законом. Вместе с тем по многим важным вопросам управления магистратуры должны иметь решающий голос, а народное собрание лишь совещательный. Непременным условием организации судебных органов Аристотель считал избрание судей из среды всех граждан и строгое определение отдельных видов суда в зависимости от характера разбираемых дел.

В такой организации государственной власти на основе разделения труда Аристотель видел средство «правильной», более совершенной работы всех органов государства.

Идеи Аристотеля были обусловлены особенностями древнегреческого полиса, в котором законодательный орган не только принимал законы, но и осуществлял некоторые функции управления, а также мог выступать и как высшее судебное учреждение. В то же время и магистраты осуществляли не только законодательные, но и распорядительные полномочия. Поэтому мысль о необходимости выполнения каждой из трех категорий государственных органов только одной специфической функции у Аристотеля не проводилась достаточно определенно.

Обращая внимание в основном на организацию каждого из «трех элементов» государственного устройства, условия их формирования и функционирования, Аристотель, однако, не ставил целью проанализировать характер их отношений, средства и формы регулирования их взаимодействия, взаимодействия и т. п., что было бы особенно важно для доктрины разделения властей<sup>14</sup>. Вместе с тем, являясь представителем средних слоев древнегреческого общества, Аристотель считал необходимым добиться упрочения государственной власти на основе умеренного ее использования. В государстве должна во всем сохраняться пропорциональность, говорил он, и советовал предотвращать концентрацию власти в руках кого бы то ни было, ибо чем ограниченнее власть, тем она прочнее

<sup>13</sup> См.: Аристотель Указ соч., с. 481.

<sup>14</sup> См.: Персесянц В. С. Политические учения Древней Греции, с. 188—189.

Рассматривая различные формы государства, Аристотель учитывал социальный состав современного ему общества, место и роль различных классов и сословий в политической жизни, отдавая предпочтение наиболее многочисленному «среднему» классу, который, по его мнению, должен преобладать над «крайними элементами». Поэтому правильной формой государства Аристотель считал полицию, которая сочетает в себе позитивные элементы олигархии и демократии, но свободна от их недостатков, благодаря чему обеспечивается умеренность, «примирение» богатых и бедных, господство закона и правление большинства, т. е. «средних людей»<sup>15</sup>.

Эти мысли Аристотеля об умеренном правлении, примирении социальных противоречий, созвучные платоновским взглядам о смешанной форме государственного устройства, но идущие в социальном плане дальше их, позднее были использованы и развиты другим древнегреческим мыслителем и историком Полибием, а затем взяты на вооружение Джоном Локком, Шарлем Луи Монтескье и их последователями.

Полибий (210—128 гг. до н. э.) наилучшей политической формой, которая, по его мнению, наиболее обеспечивает свободу и благосостояние граждан, считал такую, где при разграничении полномочий власти между консулом, сенатом и народным собранием в их взаимоотношениях будет, однако, установлено определенное равновесие и когда каждый из этих органов будет оказывать друг другу взаимную поддержку и содействие, либо, наоборот, сможет сдерживать власть другого.

Посредством такого разделения властных полномочий, взаимных сдержек и противодействий Полибий стремился достичь сочетания в государстве элементов монархии, аристократии и демократии как наиболее рационального, с его точки зрения, средства для укрепления шатающихся под напором рабов устоев рабовладельческого общества<sup>16</sup>.

Полибий так же, как его предшественники — Платон и Аристотель, конечно, не был беспристрастным в той острой социальной борьбе, которая потрясала Элладу. Его политические симпатии отнюдь не на стороне демоса. Наоборот, он выступал рупором состоятельных аристократических кругов, и сама его концепция «разделения полномочий» была на-

<sup>15</sup> См.: Аристотель. Указ. соч., с. 457, 508.

<sup>16</sup> См.: Полибий Всеобщая история в сорока книгах/Пер. с греч. Ф. Г. Мищенко. М., 1890, т. 1; 1895, т. 2; т. 3, 1899.

правлена к тому, чтобы противопоставить «необузданности народных масс», «господству толпы» силу монарха («самодержца, руководящегося разумом») и влияние рабовладельческой знати, к которой он сам принадлежал.

Как справедливо отмечает В. С. Нерсисянц, «эта античная концепция сочетания различных форм правления по существу дела рассчитана на тот же эффект, что и теория разделения властей в новое время: в «смешанной» форме государства полномочия представителей различных форм правления не соединяются в одно начало, а, будучи отдельными, сочетаются и сосуществуют, взаимно сдерживая и уравновешивая друг друга и тем самым стабилизируя весь государственный строй»<sup>17</sup>.

Вместе с тем существенное отличие буржуазной теории разделения властей от политических взглядов древнегреческих мыслителей состояло в том, что Джон Локк и особенно Шарль Луи Монтескье провозглашали разделение властей не просто как техническое распределение функций между государственными органами, а как разделение властвования в целях достижения классового компромисса между различными социально-политическими силами, боровшимися в период буржуазных революций за господство<sup>18</sup>. К. Маркс и Ф. Энгельс отмечали, что «в стране, где в данный период времени между королевской властью, аристократией и буржуазией идет спор из-за господства, где, таким образом, господство разделено, там господствующей мыслью оказывается учение о разделении властей, о котором говорят как о «вечном законе»<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Нерсисянц В. С. Политические учения Древней Греции, с. 251.

<sup>18</sup> См.: Локк Дж. Избр. филос. произв.: В 2-х т. М., 1960, т. 2, с. 62, 65—66, 83—86; Монтескье Ш. Л. Избр. произв. М., 1955, с. 289—298.

<sup>19</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 3, с. 46.

## ОСОБЕННОСТИ РАЗМЕЖЕВАНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ В СФЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ИСПОЛНЕНИЯ ЗАКОНОВ В ЗАПАДНОГЕРМАНСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В. В. НЕВИНСКИЙ

Одним из наиболее важных и сложных вопросов в теории и практике современного буржуазного федерализма по-прежнему является распределение компетенции между органами федерации и ее субъектов. Оно не только определяет статус объектов федерации, но и выражает интересы различных группировок эксплуататорского класса и, несомненно, влияет на формы, методы и результаты борьбы прогрессивных сил против реакции. Особенности исторического развития и соотношения классовых сил обусловили специфику формирования принципов распределения компетенции в отдельных буржуазных федеративных государствах<sup>1</sup>.

Известные особенности конституционного размежевания компетенции характерны и для западногерманского федерализма. Ни в Основном законе ФРГ, ни в конституциях федеральных земель достаточно четко не закреплена предметная компетенция земельных органов власти и управления. Эта компетенция выводится из юридического и фактического размежевания законодательных, исполнительных, судебных и финансово-бюджетных полномочий федерации и земель с учетом конституционно установленных принципов соподчинения между ними — соответствия конституционного устройства земель устройству федерации (ст. 28, абз. 1 Основного закона ФРГ), перевеса федерального права над правом земель (ст. 31), федерального принуждения (ст. 37), федерального надзора (ст. 84, абз. 3), федерального вмешательства (ст. 91 абз. 2), а также принципа неписанного конституционного права — «доброго поведения» по отношению к федерации

<sup>1</sup> См. Мишин А. А. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. М., 1976, с. 143.

По общему правилу федеральные земли имеют право законодательства в той мере, в какой Основной закон ФРГ не предоставляет право законодательной власти федерации (ст. 70, абз. 1). За землями зарезервированы вопросы, не урегулированные федерацией в порядке ее исключительной, конкурирующей и «рамочной» компетенции, а также не отнесенные к сфере «основ федерального законодательства» и к «совместным интересам» федерации и земель. Выводимая таким образом «остаточная» (она же «исключительная») компетенция земель ограничивается вопросами образования (общего надзора за школами, определения направлений преподавания, воспитания, процесса обучения, приема экзаменов и т. п.), культуры (пресса, радио, телевидения, кино, театров и т. п.), коммунального устройства и полицейских дел. Указанные предметы ведения рассматриваются буржуазными государствоведами как «существенные задачи» земель. Причем, по мнению западногерманского юриста Д. Вольфа, «если право охраны общественного порядка и коммунального управления можно рассматривать как политически менее важное для государственности земель, то непосредственное верховенство в области культуры есть внутреннее ядро государственности федеральных земель»<sup>2</sup>. Некоторые авторы считают «верховенство» земель в «культурно-политической» сфере (образовании и собственно культуре) основой специфического западногерманского явления — «федерализма в области культуры»<sup>3</sup>.

Однако для оценки роли земель в законодательстве необходимо иметь в виду следующее. Основной закон ФРГ уже в первоначальной редакции закрепил за федерацией право законодательства по обширному кругу наиболее значимых вопросов. Исключительно ей принадлежит законодательство о внешних сношениях, «обороне», гражданстве федерации, валюте и денежном обращении, железнодорожном, воздушном, почтово-телеграфном и других сообщениях, таможенной, торговой и экономической политике, сотрудничестве с землями в области уголовной полиции и «защите» конституционного строя (ст. 73 Основного закона ФРГ). Земли же имеют право законодательства по этим вопросам «лишь тогда, и постольку, когда и поскольку они специально управомочены на

<sup>2</sup> Wolf D. Stabilitätspolitik im Bundesstaat. München, 1969, S. 147.

<sup>3</sup> Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. München, Zürich, 1977, S. 343

это федеральным законом» (ст. 71). Преимущественно к федерации отнесено и законодательство в вопросах конкурирующей компетенции федерации и земель, установленной ст. 74 Основного закона ФРГ (гражданское и уголовное право, судоустройство и судопроизводство, право союзов и собраний, иммиграция, государственное социальное обеспечение, хозяйственное право, конфискация или «социализация» некоторых основных средств производства и т. п.). В регулировании данного перечня вопросов земли компетентны «лишь тогда и постольку, когда и поскольку федерация не использует своих прав законодательства» (ст. 72, абз. 1). Кроме этого, федерация получила право «рамочного законодательства» в вопросах правового положения лиц, состоящих на государственной службе земель, общин и «других корпораций публичного права»; общего правового положения печати и кино; охотоведения и охраны природы; распределения земли, организации территории и использования водных ресурсов; прописки и выписки (ст. 75). Участие земель в регулировании указанных вопросов ограничивается лишь развитием собственными законами общих предписаний («законов-рамоч»). Нетрудно заметить, что с самого начала Основной закон ФРГ содержал ограничения традиционных исключительных полномочий земель (в частности, в области образования и культуры) и техникой исполнения создавал условия для свертывания их в дальнейшем. Известный западногерманский юрист Т. Маунц отмечал в середине 50-х гг., что Основной закон — как раз в области законодательства — в высшей степени эластичен и может различно толковаться. Причем использование «широко средактированных формулировок» могло бы парализовать законодательство земель, «если бы федерация поставила себе такую цель»<sup>4</sup>. К числу «широко средактированных формулировок», несомненно, относятся условия осуществления федерацией конкурирующего и «рамочного» законодательства. Согласно ст. 72, абз. 2 федерация издает законы в упомянутых сферах в случае, если а) вопрос не может быть эффективно урегулирован законодательством отдельных земель; б) регулирование вопроса законодательством земли может нарушить интересы других земель или федерации в целом; в) требуется соблюдение правового или экономического единства в федерации. Установление наличия условий для законодатель-

<sup>4</sup> Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР), М., 1959, с. 303

ства Федерации предоставлено по существу па собственное усмотрение последней, что неоднократно использовалось западногерманскими монополистическими и партийно-государственными кругами в целях упрочения центральной власти и своего господства.

Наиболее решительное вторжение Федерации в «исключительную» компетенцию земель наблюдается именно в области образования и культуры. Оно связано с расширением сферы конкурирующего законодательства за счет введения федеральными законами положений о регулировании производства и использовании ядерной энергии (ст. 74, № 11а), финансово-хозяйственном обеспечении больниц и клиник в землях (ст. 74, № 19а) и субсидировании общеобразовательных программ (ст. 74, 13); расширением «рамочной» компетенции за счет закрепления общих принципов в области высшего образования (ст. 75, № 1а); установлением института «совместных задач» или «общих интересов» Федерации и земель, посредством которого Федерация добилась права регулирования вопросов расширения и нового строительства высших учебных заведений, включая клиники при них, и заключения землями конвенций в области образования, культуры, содействия научным учреждениям (ст. 91а, абз. 1, № 1 и ст. 91в).

В развитие конституционных изменений 1969 и 1971 гг., коснувшихся системы образования, было принято два федеральных закона о содействии образованию в ФРГ. Последний из них, вступивший в силу в 1972 г., отменил множество предписаний Федерации и земель и установил единые правила в осуществлении общего, профессионального и высшего образования (сроки обучения, обеспечение студентов стипендиями, подготовка преподавателей и т. д.) На основании ст. 75, абз. 1а после двухлетней «дуэли» между социал-либеральной коалицией и ХДС/ХСС в бундестаге был принят «рамочный» закон о вузах (1975 г.) и закон о содействии открытию новых мест для профессиональной подготовки (1976 г.), который учредил федеральную службу контроля за профессиональным образованием, установил квоты финансирования обучения Федерацией и землями, ввел федеральный статистический учет для профессионального обучения и правило ежегодного заслушивания бундестагом положений дел в системе профессионального образования. Федеральным законодательством регулируются также многие вопросы в области культуры. В частности, сегодня действу-

ют федеральные законы об охране памятников немецкой культуры от вывоза за границу (1955 г.), о содействии развитию немецкого киноискусства (1967 г.) с изменениями 1973—1974 гг.<sup>5</sup>

Объем земельного законодательства в области коммунального устройства не подвергся столь существенным изменениям. По свидетельству юриста Т. Эльвайна, по-прежнему в полной мере осуществляется законодательство об устройстве общин и округов, о коммунальном финансовом выравнивании, о реформах территориального управления, а также о полицейских делах; в значительной мере — об охране и использовании водных и лесных ресурсов, о строительстве, здравоохранении, дорожном хозяйстве и праздничных днях; частично — о правовом положении государственной службы и чиновников<sup>6</sup>. Однако и здесь наблюдается неуклонное свертывание законодательных полномочий земель. В частности, федерация взяла на себя полномочия по изданию общих предписаний об установлении единых размеров жалования и принципов материального обеспечения чиновников, состоящих на службе в земельных и общинных органах власти и управления, об установлении жалования судьям в землях (ст. 74а). Кроме этого, она добилась передачи из сферы исключительного законодательства земель в сферу конкурирующего законодательства полномочий по урегулированию права на ношение оружия, ухода за могилами жертв войны и тиранни и некоторых других.

Таким образом, расширение сферы федерального законодательства происходит преимущественно за счет передачи задач из сферы исключительного законодательства земель. Ограничение объема земельного законодательства формально не колеблет «широко средактированного» конституционного положения о запрете изменения Основного закона ФРГ, затрагивающего принципы сотрудничества земель в законодательстве (ст. 79, абз. 3). Однако эта конституционная гарантия особого правового статуса федеральных земель остается фикцией, ибо изменение Основного закона ФРГ в части соотношения компетенции федерации и земель привели к такому умалению «политического веса» земельного законодательства, что в настоящее время федеральные

<sup>5</sup> См.: Studien Service Broschüre Köln, 1979, S. 12 ff. Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, S. 63, 343.

<sup>6</sup> См.: Ellwein T. Beiträge zum politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland Verfassungsrecht. Opladen, 1975, S. 302.

земли стоят по своему положению, как никогда раньше, ближе к положению обычных административно-территориальных единиц — провинций унитарного государства. Об этом говорит и практика земель по использованию законов.

В западногерманской литературе преобладает мнение, что «в то время, как полнота законодательной власти практически принадлежит Федерации, перевес в области управления, несомненно, должна иметь земля»<sup>7</sup>. Подобное мнение основано на конституционном положении о том, что осуществление государственных полномочий и выполнение государственных задач принадлежит землям, поскольку Основной закон ФРГ не устанавливает или не допускает иного порядка (ст. 30). Согласно этому положению на земли возлагается исполнение федеральных и собственных законов.

Федеральные законы выполняются землями в таком же порядке, как свои собственные, если иное не обусловлено Основным законом ФРГ (ст. 83). При выполнении федеральных законов земельные органы испытывают правовое воздействие Федерации. Это воздействие может выражаться в 1) регулировании федеральным законом с согласия бундесрата (палаты представительства правительства земель, играющей роль верхней палаты федерального парламента) организации учреждений земель и порядка их деятельности (ст. 84, абз. 1); 2) издании федеральным правительством с согласия бундесрата общих административных предписаний или в отдельных случаях конкретных указаний по выполнению федеральных законов (ст. 84, абз. 2 и 5); 3) осуществлении федеральным правительством контроля за выполнением федеральных законов через своих уполномоченных в высших или нижестоящих учреждениях земли (ст. 84, абз. 3); 4) обращении федерального правительства в бундесрат с предложением об устранении неправильности в выполнении федерального закона землей (ст. 84, абз. 4); 5) создании новых высших, средних и низших органов Федерации в том случае, если последняя располагает в этой сфере деятельности законодательной компетенцией (ст. 87, абз. 3) или возникают новые задачи (так, например, созданы федеральные ведомства по охране окружающей среды и контролю над профессиональным обучением). Особое значение приобретает все возрастающая практика исполнения земель федеральных законов по поручению федерального пра-

<sup>7</sup> Маунц Т. Указ. соч., с. 329.

вительства. Федеральное правительство может поручить землям с согласия бундесрата выполнение федеральных законов по некоторым вопросам обороны, включая законы о замене военной службы и о защите гражданского населения (ст. 87в, абз. 2), по вопросам производства и использования ядерной энергии в мирных целях (ст. 87с), воздушного сообщения (ст. 87д, абз. 2) и др. Т. Маунц справедливо замечает, что «управление земли по поручению федерации является в действительности управлением земли по указанию федерации»<sup>8</sup>. В данном случае федеральное правительство вправе издавать общие предписания административного характера (с согласия бундесрата), вести единообразную подготовку служащих и координировать их назначение, требовать подчинения своим указаниям, осуществлять в соответствии со ст. 37 Основного закона ФРГ надзор за законностью и целесообразностью выполнения закона (ст. 85, абз. 2—4).

При исполнении собственных законов земли юридически независимы от федерации. Однако следует иметь в виду, что в этом случае, во-первых, речь идет о весьма ограниченном и все более сужающемся круге дел местного значения; во-вторых, размежевание исполнения собственных законов и законов федерации зачастую затруднительно (в силу нечеткости размежевания компетенции федерации и земель вообще); в-третьих, даже при исполнении собственного закона исполнительные органы земли могут испытывать давление со стороны федеральных властей (особенно в землях, где господствуют те же партийно-политические силы, что и в федерации).

С конца 60-х гг. широкое наступление федерации на остатки автономии земель в законодательстве и исполнении законов ведется под прикрытием осуществления различных видов неформальной и формальной («институционализированной») «горизонтальной» и «вертикальной» кооперации. Неформальная кооперация охватывает встречи премьер-министров и других высших должностных лиц земельного исполнительного аппарата, президентов парламентов (ландтагов и городских собраний депутатов), председателей и иных функционеров соответствующих партийных фракций в земельных парламентах между собой, а также с соответствующими представителями министерской и партийно-парламентской бюрократии федерации. Указанные встречи проходят по

<sup>8</sup> Там же, с. 342.

мере надобности с целью обмена информацией, выяснения взаимных позиций и поиска однозначных или, по крайней мере, сходных решений. Однако основными, «институционализированными» формами сотрудничества признаются постоянные конференции премьер-министров и отраслевых министров земель (внутренних дел, экономики, финансов, культуры) и взаимные соглашения между землями, характеризующиеся как способы «самокоординации» земель; представительство федеральных земель в Бонне через своих уполномоченных (министров по делам федерации); длительность совместной комиссии федерации и земель по планированию в области образования, советов по финансовому планированию, экономической политике, науке и просвещению, организации «Второе немецкое телевидение» и заключение соглашений между федерацией и землями, осуществляемые в рамках «вертикальной» кооперации<sup>9</sup>.

По мнению западногерманских авторов, важнейшим институтом «самокоординации» земель являются постоянные конференции премьер-министров земель, регулярно созываемые с 1954 г. Учредители постоянной конференции премьер-министров, формулируя ее цели и принципы, отметили, что она решает лишь те вопросы, в которых компетентны земельные органы власти и управления, не является «комиссией по распределению задач», «не противостоит федерации» и «не сужает ее полномочий». Конференция лишь обсуждает «средства и пути, которые могут привести к свободному и соответствующему целям решению», разрабатывает «общие концепции политики земель относительно федерации и является эффективным и прочным связывающим звеном между федерацией и землями»<sup>10</sup>.

Среди регулярно созываемых конференций отраслевых министров особое место занимают конференции министров культуры земель, конституировавшиеся с начала 50-х гг. в постоянный орган — совет министров культуры земель. Основной задачей совета министров культуры земель является обсуждение дел «культурной политики надрегионального значения с целью выработки единого мнения и выдвижения общих требований». Об этом говорят и его решения по вопросам

<sup>9</sup> См. подробнее: Ильинский И. П. Система органов власти и управления ФРГ. М., 1977, с. 55—56; Кастель Е. Р. Своеобразие и тенденции развития западногерманского федерализма.— В кн.: Современный буржуазный федерализм. М., 1978, с. 74—77; Laufer H. Der Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart, 1974, S. 94—110.

<sup>10</sup> Laufer H. Op. cit., S. 97.

общего и профессионального образования (соглашения в Дюссельдорфе 1955 г. и Гамбурге 1964 г. об унификации в области школьного образования; соглашения о введении обязательного девятилетнего образования 1959 г. и о сочетании в школьных программах элементов специального, общего и профессионального образования 1969 г., а также принципы обучения в современной высшей школе и нового устройства высшей школы 1969 г.)<sup>11</sup>.

Решения постоянных конференций премьер-министров и министров подготавливаются министерской бюрократией, как правило, с участием экспертов и считаются принятыми при единодушном одобрении. Однако в случае игнорирования впоследствии этих решений правительствами отдельных земель они остаются для соответствующих правительств лишь рекомендациями.

Обособленной формой «самокоординации» выступает заключение между правительствами земель так называемых «государственных договоров» (одобряемых соответствующими земельными парламентами и рассчитанных на длительный период действия) и «административных соглашений» (могут быть приняты и без участия парламента). «Договоры» или «соглашения» могут касаться школьных дел, здравоохранения, юстиции, полинейских дел, пограничных вопросов (между землями) и других предметов, отнесенных к ведению земель, но требующих единого правового регулирования в силу выхода их значения за пределы одной земли. При этом они считаются недействительными, если посредством их земля передает столь значительную часть собственной компетенции, что теряет «самостоятельность»; заключается «особый политический союз, направленный на изменение или отмену Основного закона ФРГ»; не соблюдается принцип «федеральной верности»<sup>12</sup>. Однако не только фактические обстоятельства ограничивают деятельность земель по координации. По мнению исследователя западногерманского федерализма Г. Лауфера, «существуют сотни, если не тысячи соглашений между землями, которые длительное время не собираются и не систематизируются в одном цент-

<sup>11</sup> См. Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, S. 345—350.

<sup>12</sup> Die Fortentwicklung des Föderativen Systems der Bundesrepublik Deutschland durch die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben. In Diss zur Erlangung der Doktorwürde einer Hohen Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln verlag von T. Trotha Bonn, 1971, S. 30/31.

ре, — что во время электронной обработки цифр может быть охарактеризовано лишь как грубое нарушение интересов земель и нарушение основ федерализма в целом»<sup>13</sup>.

«Институционализируемая» вертикальная кооперация тесно связана с вопросом «смешанного управления», при котором земельные органы подчиняются органам федерации или совместно решения федерации и земель выполняются взаимно учреждаемыми органами. «Смешанное управление» нашло конституционное оформление с введением института «совместных задач». По выражению К. Хессе, в этом случае речь идет «о задачах всеохватывающего, надрегионального значения, предполагающих совместную ответственность, так как они требуют в силу потребности современного общества общего планирования и финансирования»<sup>14</sup>. В целях координации деятельности федерации и земель, а также предварительной подготовки решений федерального и земельных правительств, последними образованы совместные плановые комиссии по вопросам расширения и нового строительства вузов (входят федеральный министр науки и научных исследований и министры культуры земель), улучшения региональной экономической структуры (входят федеральный и земельные министры экономики), улучшения аграрной структуры и защите побережья (входят федеральный и земельные министры питания, лесного и сельского хозяйства). В порядке реализации ст. 91в Основного закона ФРГ на основании административного соглашения между федеральным и земельными правительствами от 25 июня 1970 г. при федеральном правительстве учреждена совместная комиссия по планированию образования, имеющая целью разработку общих планов в области образования, проектов совместного бюджета на образование с учетом расходов на научные исследования, путем реализации задач образования.

Некоторые буржуазные авторы встретили введение института «совместных задач» с оптимизмом. В частности, Т. Тротха заявляет, что «совместные задачи» принесли с собой ясность разграничения предметов ведения федерации и земель и «вместе с тем положили конец неопределенному сотрудничеству между федерацией и землями, а также между отдельными землями»; обеспечили «жизнеспособность» федеративно-

<sup>13</sup> Laufer H. Op. cit, S 97

<sup>14</sup> Hesse K. Grundzüge der Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland 12 neubearbeitete Auflage. Karlsruhe, 1980, S. 102.

го государства в будущем<sup>15</sup> Однако более реалистична оценка «совместных задач» Г. Лауфера, который отмечает, что введение этого института обострило, по крайней мере, три проблемы: 1) произошло дальнейшее ограничение политической сферы деятельности земельных правительств, так как сфера исключительного законодательства земель сузилась; 2) министерская бюрократия, и прежде всего федеральная, приобрела еще больший вес, так как «длительность и сложность подготовительной работы» требуют специальных знаний, а следовательно, привлечения экспертов и чиновников (при этом мнение федеральных чиновников является решающим); 3) земельные парламенты, как и бундестаг, все более лишается полномочий, так как деятельность плановых комиссий оказывается вне парламентского контроля, а бюджет, предлагаемый правительством, не может быть отвергнут в силу отсутствия необходимого большинства голосов у оппозиции<sup>16</sup>. Очевидно, что введение «совместных задач, как и «смешанного управления», не устранило нечеткости размежевания компетенции между федерацией и землями, а лишь способствовало усилению централистских тенденций и дальнейшему углублению кризиса западногерманского федерализма.

---

<sup>15</sup> Die Fortentwicklung des Föderativen Systems der Bundesrepublik Deutschland durch die Einführung von Gemeinschaftsaufgaben, S. 166—167.

<sup>16</sup> См. Laufer H. Op. cit., S. 116—117.

## НОРМАТИВНО-ГЕНЕТИЧЕСКИЕ СВЯЗИ В МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

В. А. СОКОЛОВ

Регулятивный механизм межгосударственных правоотношений представляет собой сложное соединение, состоящее из различных по строению и значению компонентов. Если бы эти компоненты существовали как изолированные элементы, то ни о каком механизме межгосударственных правоотношений говорить не приходилось бы. Но реальность такова, что эти компоненты образуют еловный механизм межгосударственных правоотношений, в нем они существуют и функционируют, соединенные особыми связями. Исследование различных зависимостей между элементами межгосударственных правоотношений показывает, что между ними существует широкий диапазон различных перекрестных связей, среди которых связи, соединяющие такую группу элементов, как международное публичное субъективное право и юридическая обязанность с их носителями, обладают особой спецификой, выяснение которой и составляет предмет исследования настоящей статьи.

Возникшие международные публичные субъективное право и юридическая обязанность в межгосударственных правоотношениях существуют не в качестве изолированных компонентов, а «привязываются» к своему носителю, они существуют единственно благодаря этой своей связи с одним из субъектов межгосударственного правоотношения. Эти элементы реально не могут существовать отдельно от своего носителя, так сказать, в «висячем» состоянии. Связь между субъектами межгосударственных правоотношений и международным публичным субъективным правом, а также и юридической обязанностью государства является одним из решающих условий существования этих элементов межгосударственного правоотношения, эта связь выступает существенным структурным элементом межгосударственных правоотноше-

ний. Признание этой связи означает отказ от апологии случайности и утверждение взгляда на межгосударственные правоотношения как на устойчивое явление. Можно без преувеличения сказать, что если бы не было связей между элементами, то не было бы и собственно межгосударственных правоотношений

Исследование всего комплекса связей между элементами межгосударственных правоотношений показывает, что эти связи не однородны, у каждой группы элементов они различны, но все они являются существенными для межгосударственных правоотношений. Среди этих связей имеются и несущественные, но от них в данном случае можно абстрагироваться. Исследование характера связей, возникающих между такими элементами, как субъекты межгосударственных правоотношений, и их правами и юридическими обязанностями показывает, что эти связи ни физически, ни материально себя не обнаруживают, эти связи выделяются и становятся результатом абстракции, а их существование доказывается не только известным положением марксизма-ленинизма об универсальности связей между явлениями<sup>1</sup>, но и обнаруживаемой всякий раз взаимообусловленностью между изменениями, происходящими в субъекте межгосударственных правоотношений и обладаемыми ими правами и обязанностями. Наличие связи между субъектом межгосударственных правоотношений и его международным публичным субъективным правом, а также связи между другим субъектом межгосударственных правоотношений и его юридической обязанностью доказывается тем, что если происходит изменение сущности одного или другого субъекта межгосударственных правоотношений, то происходит изменение международного публичного субъективного права или юридической обязанности. При этом не обязательно, чтобы изменения в материальной стороне того или иного субъекта межгосударственных правоотношений непременно вызывали изменения в их международных публичных субъективных правах или юридических обязанностях, не обязательно, чтобы субъект межгосударственных правоотношений причинно воздействовал на свое международное публичное право или юридическую обязанность. Для признания связи между этими явлениями достаточно, чтобы нашлись такие изменения в субъек-

<sup>1</sup> См. Энгельс Ф. Диалектика природы. М., 1982, с. 44; Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 29, с. 143, 203.

те межгосударственных правоотношений, которые будут вызывать вместе с тем и некоторые изменения в международных публичных субъективных правах или юридических обязанностях<sup>2</sup>.

Если исследовать всю гамму связей, соединяющих международные публичные субъективное право и юридическую обязанность с субъектами межгосударственных правоотношений, то можно выделить, например, связи обратного направления, которые раскрывают особенности и носителя международного публичного субъективного права, и носителя юридической обязанности. В исследовании связей носителя с его международным публичным правом или юридической обязанностью можно выделить связь последовательного направления, непосредственную связь и т. д. Но все эти виды связей не имеют первостепенного значения для соединения элементов в структуру межгосударственных правоотношений, эти виды связей могут приниматься во внимание и даже подвергаться исследованию, но они не приобретают значения структурного элемента межгосударственных правоотношений. Та же связь, которая выступает на первый план и соединяет субъектов межгосударственных правоотношений с их международным субъективным публичным правом или юридической обязанностью, является связью необходимой, связью особого рода. Эта связь, с одной стороны, потенциально фиксируется нормой международного права (соглашения), а затем реально возникает, когда возникает межгосударственное правоотношение. Эту связь можно назвать нормативно-генетической.

Нормативно-генетическая связь имеет объективный характер. Это обстоятельство отмечается и в теории марксизма-ленинизма. Касаясь связей вообще, Ф. Энгельс писал, что задача исследователя «заключается не в том, чтобы придумывать связи из головы, а в том, чтобы открывать их в самих фактах»<sup>3</sup>. Нормативно-генетическая связь реально выступает как двухлинейная связь. С одной стороны, она соединяет каждого из субъектов межгосударственных правоотношений с их международными публичными субъективным

---

<sup>2</sup> См. Уёмов А. И. О диалектико-материалистическом понимании связи между явлениями. Научные доклады высшей школы.—Философские науки, 1958, № 1, с. 68.

<sup>3</sup> Энгельс Ф. Людвиг Фейербах и конец классической немецкой философии М., 1974. с. 53

правом и юридической обязанностью. В норме международного права (соглашения) эти элементы еще только названы, но они уже и связаны, соединены в том потенциальном виде, в каком существуют эти элементы до возникновения межгосударственных правоотношений. Предусмотренность этих элементов, соединение их в норме международного права (соглашения) является важной чертой для нормативно-генетической связи.

С другой стороны, эта связь соединяет субъектов межгосударственных правоотношений с их международными публичными субъективными правами и юридическими обязанностями по линии своего происхождения — генетически. Генетическая сторона этой связи заключается в том, что субъекты межгосударственных правоотношений, их международные публичные субъективные права и юридические обязанности в своем реальном состоянии ведут свое начало от нормы международного права (соглашения) — своего потенциального состояния. Генетическая сторона связи как бы прокладывает мост между двумя состояниями элементов межгосударственных правоотношений — потенциальным и реальным. Причем между этими состояниями хотя и существует принципиальная разница, тем не менее субъекты межгосударственных правоотношений, их международные публичные субъективные права и юридическая обязанность при переходе от потенциального состояния к реальному сохраняются в принципиально неизменном виде. Совпадение названных выше элементов в двух состояниях отражает обе стороны нормативно-генетической связи.

Нормативно-генетическая связь обладает рядом особенностей, которые отделяют ее от сходных с ней связей в субординационных правоотношениях, а также из всей совокупности связей, имеющих место в структуре иных публичных международных правоотношений. Эта связь является типичной исключительно для межгосударственных правоотношений, ее истоки коренятся в созданной на основе соглашения норме международного права, поэтому эта связь имеет координационную природу. Она конкретна так же, как конкретна и всякая норма международного права (соглашения).

Основание нормативно-генетических связей в межгосударственных правоотношениях коренится в той или иной классовой природе государства, вступающего в правовую связь на международной арене. Природа государства пред-

ставляет собой ту материальную основу, на которой вырастает впоследствии эта связь, из нее она берет свое начало, причем эта же природа и определяет наличие и отсутствие нормативно-генетических связей в межгосударственных правоотношениях. Так социалистические государства при заключении международных соглашений принимают на себя только такие международные публичные субъективные права и юридические обязанности, которые согласуются с их природой. Они принципиально не могут принимать такие права, которые наносят ущерб другим государствам, и не могут возлагать на себя такие юридические обязанности, которые несовместимы с сущностью социалистического строя. А межгосударственное правоотношение в таких случаях не возникает из-за отсутствия в нем нормативно-генетических связей.

Наоборот, империалистические государства нередко возлагают на себя права и обязанности, связанные с эксплуатацией других народов, с агрессией против других государств. Природа империалистических государств через нормативно-генетические связи проявляется в международных субъективных правах и юридических обязанностях этих государств, участвующих в кабальных соглашениях со странами Азии, Африки и Латинской Америки. «Суть их повсюду одна и та же, — отмечал А. Н. Косыгин. — Это хищническое разграбление национальных ресурсов стран Азии, Африки, Латинской Америки, использование отношений зависимости для давления на эти страны и вмешательства в их внутренние дела для противопоставления их друг другу»<sup>4</sup>.

Конечно, одного основания — классовой природы государства — совершенно недостаточно для наличия тех или иных нормативно-генетических связей в межгосударственных правоотношениях, хотя она является важной предпосылкой их возникновения. Для наличия нормативно-генетических связей в структуре межгосударственных правоотношений нужны еще дополнительные условия, при которых возникает и реализуется эта связь. Эти условия необходимы для каждого межгосударственного правоотношения. Таким весьма важным условием наличия нормативно-генетических связей является сама норма международного права (соглашения), из которой возникает правоотношение между государствами. Именно конкретная норма международного пра-

<sup>4</sup> Косыгин А. Н. В дружественной обстановке. Речь 23 марта 1973 г. — Известия, 1973, 24 марта.

**ва служит условием возникновения связи субъектов межгосударственных правоотношений с их международными публичными субъективными правам и юридической обязанностью.** Например, СССР и США заключили 21 июня 1973 г. между собою соглашение о научно-техническом сотрудничестве в области мирного использования атомной энергии. Нормы этого соглашения обуславливают возникновение нормативно-генетических связей, соединяющих международные публичные субъективные права или юридические обязанности с Советским Союзом или Соединенными Штатами Америки.

Но эти государства не связаны между собою иным соглашением, в котором одна из сторон не участвует, например, Договором о дружбе и сотрудничестве между СССР и ИДРИ от 26 октября 1979 г. Это означает, что нормативно-генетические связи одного межгосударственного правоотношения не транзитивны, они не обладают свойством соединять международные публичные субъективные права или юридические обязанности с субъектами других межгосударственных правоотношений, эти связи не переключаются, не переходят от одного межгосударственного правоотношения к другому. Пределами всяких нормативно-генетических связей являются границы данного межгосударственного правоотношения и не более. Этот вывод распространяется и на решение проблемы правопреемства государств. В случае возникновения нового субъекта международного права прикрепление к нему субъективных прав или обязанностей исчезнувшего субъекта международного права происходит новыми нормативно-генетическими связями.

Нормативно-генетические связи имеют внешнее сходство с теми связями, которыми «прикрепляются» международные публичные субъективные права или юридические обязанности к своим носителям без нормы международного права (соглашения). Такие связи признавались в юридической практике ранних эпох, когда господствовали естественно-правовые представления о правоотношениях. Но юридические конструкции прошлого, в которых использовались такие связи, утратили свое значение после того, как в теории международного права было разработано учение о норме международного права, из которой возникало межгосударственное правоотношение. Однако вытесненные из практики международно-правового регулирования, эти юридические конструкции прошлого в наши дни берутся на вооружение и используются в идеологической борьбе на международной

арие реакционными силами тех или иных империалистических стран. Так, например, концепция исторического права восходит к естественно-правовым представлениям о прикреплении международного субъективного права государства к тому или иному предмету без нормы международного права (соглашения), отрицая тем самым нормативно-генетические связи.

Так, современные «специалисты» по Прибалтике в ФРГ, откровенные идеологи германского реваншизма В. фон Рюдигер, А. Аубин, Г. фон Раух, Г. Римша и др. пытаются «доказать», что Латвия, как и Эстония, является «немецкой землей», «родиной немцев», что Германия якобы имеет «историческое право» на эту территорию<sup>5</sup>. Эти реваншистские притязания на прибалтийские земли обосновываются некими связями немецкого государства с этими землями, существовавшими в прошлом. Между тем в мире произошли значительные изменения, в теории международного права сложилось твердое убеждение, что юридическим основанием каких-либо притязаний всякого государства является правомерно заключенное международное соглашение. Сегодня в мире нет ни одного такого соглашения, из которого возникло бы субъективное право ФРГ на земли прибалтийских государств.

В наши дни агрессивные захваты земель соседних арабских государств Израиль пытается «оправдать» некими его правами на эти земли, основанными якобы на «библейских заветах». Вскрывая абсурдность этих утверждений, член Комиссии международного права ООН М. Беджаун пишет, что едва ли можно в XX в. «заставить поверить в обоснованность давних исторических «прав», которые якобы основаны на библейских заветах».<sup>6</sup> Никаких связей не существует и между действующими нормами международного права и так называемыми «историческими правами» США на территории Микронезии. Ссылкой на несуществующие «истори-

<sup>5</sup> Aubin H. Die Deutschen in der Geschichte des Ostens — Zeitschrift Geschichte in wissenschaft und Unterricht, 1956, n 9; Rauch G. Der Deutsche Orden und die Einheit des baltischen Landes — Hamburg-Rahestadt, 1961; Rimscha H. Balten Deutschbalten und baltische Kultur — Baltische Hilfe, 1955, 2 sg, N 1; Wittram R. Baltische Geschichte — Die Ostseelände, Lifland, Estland und Kurland 1180—1918. München, 1954.

<sup>6</sup> ООН. Комиссия международного права. Двадцать четвертая сессия. A/CN.4/255 Нью-Йорк, 1972, с. 12—13.

ческие права» США притязают сегодня на 25 тихоокеанских островов, которые им никогда не принадлежали и в настоящее время входят в состав независимых государств Тувалу, Кирибати и других территорий Микронезии<sup>7</sup>.

Таким образом, отсутствие нормативно-генетических связей доказывает отсутствие вообще межгосударственных правоотношений и международных публичных субъективных прав или юридических обязанностей, на которые указывает государство-претендент в частности.

Проблема нормативно-генетических связей имеет свое значение не только в рамках конкретного межгосударственного правоотношения. Логически правильное отражение объективно существующих нормативно-генетических связей в сознании государственных деятелей и широких масс народа представляет собой идеологическую предпосылку успешного осуществления заключенных государством международных соглашений. В современную эпоху, когда роль народных масс в общественной жизни страны значительно возросла, информация о заключающихся международных соглашениях не только формирует у них правосознание и сознание ответственности за принятые права и взятые обязательства, но и возлагает значительную долю ответственности на средства пропаганды в деле правильного освещения юридической стороны заключенного международного соглашения.

При этом весьма важно для средств массовой информации, выступающих в защиту тех или иных международных публичных прав или юридических обязанностей конкретного государства, увязывать их не только с нормой международного права, но и с общепризнанными принципами современного международного права. Чтобы обрести широкую поддержку народа в деле реализации заключенного договора, необходимо сформировать у него убеждение в правомочности предъявляемых его государством требований или взятых им на себя международных обязательств. А это убеждение должно вытекать из признания неразрывности связи международных субъективных прав или обязанностей с нормой заключенного международного соглашения. Так, широкая пропаганда Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между СССР и Финляндией со временем рассеяла предрассудки прошлого среди самых различных сло-

<sup>7</sup> См.: Скалкин Ю. Рецидив колониализма — Правда, 1983, 1 июня.

ев финского общества и вызвала у всего финского народа убеждение в правомерности данного соглашения, в силу чего «весь финский народ стал поддерживать развитие отношений дружбы и сотрудничества с Советским Союзом», — отмечал министр иностранных дел Финляндии П. Вяюрюнен<sup>8</sup>.

Нормативно-генетические связи в межгосударственных правоотношениях являются существенными для соединяемых ими элементов. Эта черта данной связи означает, что ни субъекты данных правоотношений, ни субъективные права и обязанности, которые «привязываются» к ним, не могут существовать вне той связи, которая заключена в норме международного права (соглашения). Так, например, согласно ст. I Соглашения между правительством СССР и правительством США о сотрудничестве в области исследования Мирового океана от 19 июня 1973 г., их субъективные международные права и обязанности относительно «осуществления и развития сотрудничества в исследовании Мирового океана на основе равенства, взаимности и обоюдной выгоды» не могут существовать вне этой правовой нормы соглашения. СССР и США как субъекты межгосударственных правоотношений с их правами и обязанностями, возникающими из ст. I данного соглашения, приобретают свое юридическое значение лишь в пределах данной нормы соглашения. Будучи соединенными, связанными этой нормой соглашения с их международными публичными субъективными правами и юридическими обязанностями, они как носители прав и обязанностей не существуют за пределами этой нормы соглашения, за ее пределами между ними и их правами и обязанностями не существует никакой связи. Именно нормативно-генетическая связь между носителями и правилами поведения, изложенными в норме международного соглашения делает одних субъектами межгосударственных правоотношений, а правила — международными публичными субъективными правами и обязанностями. Прекращение действия нормы международного соглашения ведет к прекращению нормативно-генетической связи, утрате государствами качеств субъекта межгосударственного правоотношения, а субъективным правом и обязанностью — качества элементов данного правоотношения.

Таким образом, нормативно-генетические связи одинаково существенны и для носителя международного субъектив-

---

<sup>8</sup> Правда, 1983, 3 июня.

ного права, и для носителя юридической обязанности с точки зрения современного международного права. Если признать обратное, то нельзя сказать ничего определенного ни о носителе международного публичного субъективного права, ни о носителе юридической обязанности и тем более о самих международных публичных субъективном праве и юридической обязанности. Если бы не было нормативно-генетических связей, ничего нельзя было бы сказать и о сущности самого субъекта межгосударственного правоотношения, а именно: социалистическое оно государство или буржуазное, крупное или малое и т. д. Нормативно-генетические связи помогают раскрывать сущность как субъектов межгосударственных правоотношений, так и тех международных публичных субъективных прав и обязанностей, носителями которых они выступают.

Нормативно-генетическая связь — это взаимная связь. Взаимный характер нормативно-генетических связей довольно сложный и состоит он в том, что эти связи обнаруживают себя в двух состояниях. Впервые эти связи фиксируются в норме международного права (соглашения), в их потенциальном виде. Норма международного права определяет связь носителей с их международными публичными субъективными правами и юридическими обязанностями в том виде, в каком она должна найти свое проявление в случае возникновения межгосударственного правоотношения. Нормативно-генетические связи возникают, так сказать, вначале в своем возможном виде, в «запланированном» состоянии. В реальное состояние эта связь приходит лишь в случае возникновения межгосударственного правоотношения. Но потенциальное и реальное состояния нормативно-генетических связей неотделимы непреходимой стеной друг от друга, они следуют друг за другом и определяют друг друга. Эту взаимность двух состояний нормативно-генетических связей нельзя не учитывать при анализе структуры межгосударственных правоотношений. Нормативно-генетические связи имеют место в любом межгосударственном правоотношении безотносительно к его содержанию и классовой сущности государств — носителей международного публичного субъективного права и обязанности. Они характеризуют межгосударственные правоотношения как особую сложную юридическую реальность, предназначенную для регулирования межгосударственных отношений на международной арене. Этим элементом механизм межгосударственных правоотношений от-

личается от антинаучной теории нормоотношения, рассчитанной на оправдание господства и подчинения в мире капитала.

**Нормативно-генетические связи в межгосударственных правоотношениях** возникают, существуют и прекращаются одновременно. Эти связи носят избирательный характер, означающий, что каждая из них соединяет не всякого носителя с международными субъективными правами и юридическими обязанностями, а лишь строго определенного субъекта данного межгосударственного правоотношения с его конкретно-индивидуальной характеристикой. Дело в том, что в норме международного права (соглашения) излагаются каузальные признаки субъекта международного публичного субъективного права и субъекта юридической обязанности, поскольку эта норма создается для регулирования отношений между признающими эту норму государствами. Не изменяют этого правила и так называемые общие нормы международного права, создателями которых могут быть или являются все государства земного шара.

Государства сами создают нормы с заключающимися в них мерами поведения и сами определяют себя в качестве субъектов, возникающих из этих норм правоотношений. Поэтому связь субъектов межгосударственных правоотношений с их международными публичными субъективными правами и обязанностями носит неразрывный через норму заключенного соглашения характер. В этом качестве проявляется одно из свойств нормативно-генетических связей.

Нормативно-генетические связи характерны исключительно для структуры межгосударственных правоотношений, субординационные правоотношения не имеют этого вида связи. **В каждой норме-законе субъекты внутригосударственных правоотношений не определены, для заключенных в ней прав и обязанностей они, как правило, абстрактны, типичны. Субъекты внутригосударственных правоотношений оторваны от этих норм даже потенциально. Если же предположить и допустить отрыв субъектов межгосударственных правоотношений от нормы международного права (соглашения), то следует признать разрыв и исчезновение нормативно-генетических связей, тогда такая норма международного права (соглашения) из согласованного правила будет выступать как правило, созданное в одностороннем порядке. Следовательно, наличие нормативно-генетических связей в структуре межгосударственных правоотношений имеет исключитель-**

ное значение. Ликвидация этого элемента означает разрушение, деформацию механизма межгосударственных правоотношений, его перестройку в механизм властного подчинения одного государства другому.

Указанные выше нормативно-генетические связи типичны для межгосударственных правоотношений, наличие этих связей показывает существование постоянных зависимостей между субъектами этих правоотношений и международными публичными субъективными правами, а также и юридическими обязанностями. Эти связи находят широкое проявление в межгосударственных правоотношениях социального прогресса.

---

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ ПЛАНИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ АПК

А. Е. ЧЕРНОМОРЕЦ

В докладе на апрельском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС М. С. Горбачев подчеркнул необходимость перестройки управления и планирования, которое должно стать активным рычагом интенсификации производства, осуществления прогрессивных хозяйственных решений, обеспечивать сбалансированный и динамичный рост экономики. Постановление Пленума включает совершенствование планирования и управления в число ключевых проблем экономического и социального развития нашей страны<sup>1</sup>.

В системе этих партийных документов возрастает актуальность научных исследований планирования в системе АПК, необходимость активизации которых была отмечена еще на Всесоюзном экономическом совещании по проблемам агропромышленного комплекса, состоявшемся в марте 1984 г. в Москве.

Разработка правовых основ планирования народного хозяйства, и в том числе в системе АПК, признана одним из наиболее важных направлений юридической науки. Это обстоятельство нашло свое отражение в Рекомендациях участников Всесоюзного научно-координационного межведомственного совещания ученых-юристов и практических работников правоохранительных органов, состоявшегося в Москве<sup>2</sup>, а также в материалах Всесоюзной научно-теоретической конференции по проблемам агропромышленных комплексов, проходившей в мае 1985 г. в Алма-Ате<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Правда, 1985, 24 апр.

<sup>2</sup> См.: Правда, 1985, 27 марта.

<sup>3</sup> См.: Советское государство и право, 1985, № 4, с. 43.

<sup>4</sup> См.: Актуальные проблемы агропромышленных комплексов: (Материалы Всесоюзной научно-теоретической конференции). Алма-Ата, 1985, с.с. 5, 31—32, 39—41, 43—44, 75—76 и др.

В соответствии с решениями майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС деятельность сельскохозяйственных предприятий, а также обслуживающих сельское хозяйство и перерабатывающих его продукцию предприятий и организаций, всего АПК планируется как единое целое. Правовая основа такого единства закреплена в постановлении Совета Министров СССР от 23 июня 1983 г. «О порядке планирования и материально-технического снабжения в системе агропромышленного комплекса СССР»<sup>5</sup>. Одним из важных направлений совершенствования планирования в системе АПК, сформулированных в данном постановлении, является **взаимовязка** территориального, отраслевого и межотраслевого элементов в плановом руководстве АПК. Такая увязка должна осуществляться по двум фазам планирования — сверху вниз, когда спускаются контрольные цифры до предприятий и организаций-исполнителей плановых заданий, и снизу вверх, когда составляются **проекты их производственно-финансовых планов**, на основании которых затем формируются сводные планы союзных республик и Министерств и ведомств СССР. **Так, контрольные цифры по показателям развития АПК СССР** разрабатываются Госпланом СССР и доводятся до Советов Министров союзных республик в целом по агропромышленному комплексу с разбивкой по отраслям (по предприятиям и организациям республиканского подчинения), а также до Министерств и ведомств СССР. Советы Министров союзных республик, Министерства и ведомства СССР обеспечивают доведение контрольных цифр по развитию агропромышленного комплекса до сельскохозяйственных, промышленных и других предприятий, входящих в состав региональных агропромышленных объединений (п. 2). Руководствуясь контрольными цифрами, колхозы, совхозы и другие предприятия и организации — участники АПК — разрабатывают проекты пятилетних планов экономического и социального развития (с распределением заданий по годам) и представляют их вышестоящим отраслевым органам и Советам районных агропромышленных объединений (РАПО). Последние составляют проекты сводных планов экономического и социального развития агропромышленного комплекса района, которые после рассмотрения районными Советами народных депутатов передаются в обкрайисполкомы (п. 3, а также п. 16 Типового положения о районном агро-

<sup>5</sup> СП СССР, 1983, № 16, ст. 83

промышленном объединении)<sup>6</sup>. В аналогичном порядке проекты сводных планов доходят до Советов Министров союзных республик в территориальном разрезе, до Министерств и ведомств СССР в отраслевом разрезе. Таким образом, на всех уровнях планового руководства АПК проекты планов должны согласовываться с отраслевыми и вновь созданными межотраслевыми органами хозяйственного управления, а также местными Советами народных депутатов. Реализация в полной мере данного направления обуславливает необходимость теоретического исследования одного из важных правовых вопросов — компетенции органов планового руководства деятельностью АПК с тем, чтобы «устранить недостатки в распределении полномочий и ответственности между различными уровнями управления»<sup>7</sup>.

Анализ постановления Совета Министров СССР от 23 июня 1983 г. показывает несогласованность некоторых его норм с положениями других нормативных актов, принятых в обеспечение Продовольственной программы. Это касается прежде всего норм о компетенции органов, участвующих в планировании, в том числе Совета РАПО и его рабочего аппарата. Так, в п. 3 этого постановления записано, что РАПО рассматривает планы входящих в их состав предприятий и организаций и принимает по ним решения в соответствии с правами и обязанностями, предусмотренными Типовым положением о районном агропромышленном объединении. Если исходить из буквального смысла этой нормы, то можно понять, что плановая деятельность РАПО (точнее — его Совета) начинается после составления колхозами, совхозами и др. его предприятиями и организациями проектов своих производственно-финансовых планов и не имеет никакого отношения к определению им контрольных цифр. Это, однако, не соответствует Типовому положению о РАПО. В п. 17 этого Положения записано, что объединение на основе доведенного в установленном порядке плана государственных закупок разрабатывает по колхозам, совхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям с их участием проекты планов продажи государству сельскохозяйственной продукции

<sup>6</sup> См.: Типовое положение о районном агропромышленном объединении утверждено постановлением Совета Министров СССР от 25 ноября 1982 г. — СП СССР, 1983, № 1, ст. 1.

<sup>7</sup> Волович В. Ф. Правовые проблемы совершенствования управления агропромышленным комплексом. — В сб.: Актуальные проблемы агропромышленных комплексов. Алма-Ата, 1985, с. 32.

и представляет их на утверждение районного Совета народных депутатов. Утвержденные им планы государственных закупок объединение доводит до колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий. Одновременно с объемами продажи государству сельхозпродукции до них доводятся планы капитальных вложений, лимиты подрядных работ, планы материально-технического обеспечения и необходимые финансово-экономические показатели (п. 18). В таком же порядке РАПО доводит задания и до обслуживающих сельское хозяйство предприятий и организаций. Эти показатели служат основой для составления ими своих производственно-финансовых планов (п. 19). Как видим, плановая деятельность РАПО берет свое начало задолго до составления входящими в его состав предприятиями и организациями проектов своих планов, на стадии доведения до них контрольных цифр. Поэтому в соответствующей норме постановления от 23 июня 1983 г. следовало бы указать, что вся плановая деятельность РАПО строится на основе Типового положения о нем, а не только рассмотрение представленных ему предприятиями и организациями проектов своих планов и принятие по ним решений, как записано в существующей редакции.

В таком же уточнении нуждается компетенция в плановой деятельности и областного, краевого, республиканского (АССР) агропромышленного объединения. В Типовом положении об этом объединении<sup>8</sup> его функции определены как на стадии доведения контрольных цифр по объемам закупок сельхозпродукции по районам и категориям хозяйств с одновременным распределением материально-технических ресурсов, так и на стадии рассмотрения проектов перспективных и годовых планов экономического и социального развития организаций и подведомственных им предприятий, входящих в состав объединения. Что же касается постановления от 23 июня 1983 г., то в нем говорится только о рассмотрении этими объединениями проектов планов и ничего не упоминается об их деятельности в процессе формирования контрольных цифр.

Следует уточнить также компетенцию местных Советов народных депутатов и их исполнительных и распорядитель-

<sup>8</sup> См. Типовое положение об областном, краевом, республиканском (АССР) агропромышленном объединении, утверждено постановлением Совета Министров СССР от 25 ноября 1982 г. — СП СССР, 1983, № 1, ст. 2.

ных органов в области планирования, положив в основу действующие законодательные акты, закрепляющие их права и обязанности, а затем разграничить ее с компетенцией Советов агропромышленных объединений соответствующего уровня. В постановлении от 23 июня 1983 г. имеется лишь указание на то, что проекты пятилетних планов развития агропромышленного комплекса исполкомы районных Советов народных депутатов представляют в исполкомы областных, краевых Советов народных депутатов, в Советы Министров автономных или союзных (не имеющих областного деления) республик. А они проекты пятилетних планов развития агропромышленного комплекса области, края, АССР представляют в Советы Министров союзных республик (п. 3, абз. 2, 3). Как видим, здесь, во-первых, речь идет только о пятилетних планах и ничего не говорится о годовых планах. А, во-вторых, их плановые функции ограничиваются представлением снизу вверх проектов планов развития соответствующих региональных агропромышленных комплексов. О функциях местных Советов и их исполкомов на стадии формирования заданий и доведения контрольных цифр до исполнителей даже не упоминается. Более подробно задачи этих органов в области планирования определены в законодательных актах, закрепляющих их статус, хотя и в них данный вопрос не получил полного решения. Так, если взять Закон Союза ССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов»<sup>9</sup>, то применительно к функциям планирования областных, краевых Советов народных депутатов можно отметить два положения, имеющие значение для рассматриваемой проблемы. В ст. 9 указывается, что краевой, областной Совет народных депутатов утверждает перспективные и текущие планы экономического и социального развития края, области, организует и контролирует реализацию этих планов, утверждает отчеты об их выполнении. Причем утверждение текущих и перспективных планов решается исключительно на сессии Совета (ст. 28), что относится, конечно, и к плану развития агропромышленного комплекса

<sup>9</sup> Закон Союза ССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов» принят на сессии Верховного Совета СССР от 25 июня 1980 г. Впоследствии в него вносились изменения, в частности, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 31 мая 1982 г.— Ведомости Верховного Совета СССР, 1980, № 27, ст. 526; 1982, № 23, ст. 407.

края, области. Кроме того, закон предусматривает утверждение Советом плановых заданий по государственным закупкам сельскохозяйственной продукции автономной области, автономных округов, районов, сельскохозяйственных предприятий, объединений и организаций краевого, областного подчинения (ст. 12). Эта функция, выполняемая на стадии формирования контрольных цифр и доведения их до исполнителей, не входит в круг вопросов исключительной компетенции сессии Советов народных депутатов. На практике плановые задания по государственным закупкам сельхозпродукции для районов утверждаются, как правило, решениями обкрайисполкомов либо их постановлениями совместно с обкомами КПСС. Полномочия краевых, областных Советов народных депутатов в сфере планирования сельского хозяйства, и деятельности всего АПК, конечно, не предусматривают утверждение ими планов капиталовложений, лимитов подрядных работ, материально-технического обеспечения и финансово-экономических показателей, которые теперь должны доводиться до колхозов и совхозов одновременно с объемами государственных закупок сельхозпродукции. Это можно признать теперь пробелом в законе, который свидетельствует о том, что плановые функции областных, краевых Советов народных депутатов уже не соответствуют требованиям современных условий. Более того, даже предоставленные этим законом права в области планирования, а именно утверждение контрольных цифр по государственным закупкам сельхозпродукции, не нашли отражения в постановлениях от 23 июня 1983 г.

То же самое можно сказать и о районных Советах народных депутатов. Их полномочия определяются Указом Президиума Верховного Совета СССР от 19 марта 1971 г. «Об основных правах и обязанностях районных Советов народных депутатов трудящихся» (в редакции Указа от 28 ноября 1978 г.) с последующими изменениями и дополнениями<sup>10</sup>. В области планирования их правомочия состоят в утверждении плановых заданий по государственным закупкам, колхозам, совхозам и др. сельхозпредприятиям; рассмотрении их производственно-финансовых планов; утверждении текущих и перспективных планов экономического и социально-

<sup>10</sup> Ведомости Верховного Совета СССР, 1971, № 12, ст. 132; 1978, № 49, ст. 795; 1982, № 23, ст. 407

го развития района и отчетов о выполнении планов (ст. ст. 8, 9) Этого, конечно, явно недостаточно для районных Советов народных депутатов в условиях функционирования РАПО. Как уже подчеркивалось, сегодня одновременно с объектами государственных закупок до сельхозпредприятий должны быть доведены планы капитальных вложений, лимиты подр: ых работ, планы материально-технического обеспечения и финансово-экономические показатели. Юридическую гарантию выполнения данного требования мы видим в том, чтобы превратить его в плановое задание местных, и в том числе районных Советов народных депутатов, в ином случае оно остается трудновыполнимым. Эти функции местных Советов народных депутатов следует, конечно, предусмотреть в законодательных актах, закрепляющих их статус. Но не менее важно зафиксировать их и в специальном правительственном акте, каким является постановление Совета Министров СССР от 23 июня 1983 г. Пока что в нем не нашли отражения даже предусмотренные законодательными актами и фактически выполняемые ими функции утверждения плановых заданий по государственным закупкам сельхозпродукции. Закрепление за ними права утверждать сельхозпредприятиям одновременно с объемами государственных закупок планов обеспечения их материально-техническими и финансовыми ресурсами, основными производственными фондами и капиталовложениями способствует усилению в плановом руководстве АПК территориального начала. Это требование в полной мере вытекает из постановления Совета Министров СССР от 3 августа 1984 г. «О некоторых мерах по дальнейшему совершенствованию территориального планирования»<sup>11</sup>. В нем предусмотрено, что в государственных пятилетних и годовых планах экономического и социального развития, начиная с плана на 1985 г., лимиты капитальных вложений на развитие сельского хозяйства (включая капитальные вложения на приобретение сельскохозяйственной техники и другого оборудования) и строительномонтажных работ предусматриваются Советами Министров союзных республик без разбивки по министерствам и ведомствам союзных республик. Советы Министров союзных республик сами должны в двухнедельный срок после утверждения государственных планов экономического и социального развития республики сообщать Госплану СССР, Министерству

<sup>11</sup> СП СССР, 1984, № 30, ст. 170.

сельского хозяйства СССР, Министерству мелниорации и водного хозяйства СССР, Министерству пищевой промышленности СССР и Госкомсельхозтехнике СССР лимиты капитальных вложений (в том числе лимиты строительно-монтажных работ) и др. показатели планов капитального строительства, установленные на развитие сельского хозяйства. Предусмотренные здесь меры конкретизированы в публиканских правительственных актах<sup>12</sup>. Эти акты общесоюзного и республиканского значения продолжают линию партии и советского государства, определенную совместным постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 19 марта 1981 г. «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве»<sup>13</sup>. Более широкое их значение состоит в том, что они развивают конституционную модель Советов как «работающих корпораций», поскольку усиливают нормативную основу смещения центра тяжести всей деятельности органов государственной власти в сферу руководства экономическим и социальным развитием<sup>14</sup>.

Реализация заложенных в них предпосылок обуславливает необходимость расширения полномочий местных Советов и в области планирования деятельности АПК. В частности, появляется возможность утверждения местными Советами основных плановых показателей также для предприятий и организаций, обеспечивающих сельское хозяйство. Таким, например, должен стать план материально-технического обеспечения всех производств и видов деятельности в системе АПК, утверждаемый сельхозтехнике, объем подрядных работ для сельских строительных организаций и т. п. Эта мера способствует соблюдению принципа сбалансированности в планировании. Может быть, есть необходимость одновременно с этими показателями утверждать и плановые задания по отчислениям в централизованные фонды агропромышленных объединений, поскольку этот вопрос остается нерешенным, так как некоторые предприятия и организации, входящие в РАПО, не всегда аккуратно выполняют требования Типового положения об отчислениях в эти фонды. Одной из главных причин этого нарушения, как спра-

<sup>12</sup> СП РСФСР, 1984, № 16, ст. ст. 139, 142.

<sup>13</sup> СП СССР, 1981, № 13, ст. 78.

<sup>14</sup> См. Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф. Конституция СССР и теоретические проблемы развития Советов.— Сов. государство и право. 1985, № 5, с. 35—36.

ведливо отмечает А. Г. Первушин, является отсутствие надлежащего правового механизма, который обеспечивал бы соблюдение социалистической законности в агропромышленном комплексе<sup>15</sup>. В литературе предлагалось повысить уровень органа, утверждающего Положения о фондах РАПО, возвысить его в ранг закона<sup>16</sup>. Такое предложение, на наш взгляд, заслуживает внимания, поскольку этим актом затрагиваются средства колхозов как их исключительная собственность, регулирование которой является компетенцией законодательных органов. Но само превращение отчислений в централизованные фонды агропромышленных объединений в плановое задание уже будет служить надежным правовым средством его выполнения.

Следует, конечно, четко определить, какие вопросы в области планирования должны решаться только на сессиях Советов народных депутатов, а какие — их исполкомами. Сейчас такого единообразия нет. В масштабе края, области, как уже отмечаю, плановые показатели по объемам закупок государством сельхозпродукции для районов утверждаются исполкомами, в районах же, согласно действующему законодательству, все это должно решаться исключительно на сессиях Советов народных депутатов. На практике же и здесь объемы продажи государству сельхозпродукции колхозами и совхозами определяют своими решениями райисполкомы, что не вполне соответствует требованиям социалистической законности. Не менее важно закрепить в нормативном порядке и функции постоянных комиссий местных Советов (по сельскому хозяйству и промышленности) в области планирования деятельности АПК. Некоторые авторы справедливо, на наш взгляд, ставят вопрос о реорганизации этих комиссий, так как рамки их компетенции и деятельности в условиях функционирования агропромышленных объединений уже не отвечают назревшим потребностям. Предлагается вместо комиссий по сельскому хозяйству создать постоянные комиссии по вопросам деятельности АПК<sup>17</sup>. С такой реорганизацией, несомненно, должен быть решен и

<sup>15</sup> См. Сов. государство и право, 1984, № 7, с. 58 (Из беседы «за круглым столом»)

<sup>16</sup> См. Там же, № 9, с. 50.

<sup>17</sup> См.: Шемшученко Ю. С., Павлович З. А. Компетенция местных Советов в сфере руководства агропромышленным объединением — В сб.: Актуальные проблемы агропромышленных комплексов Алма-Ата, 1985, с. 33.

вопрос о правах и обязанностях данных комиссий в области планирования, а в общем она способствует совершенствованию правового статуса местных Советов народных депутатов.

Закрепление полномочий местных Советов народных депутатов и их исполкомов в плановом руководстве АПК создает предпосылки для четкого разграничения их функций в этой важной области государственного управления с аналогичными функциями Советов агропромышленных объединений соответствующего уровня и их рабочих аппаратов, каковыми признаны аппараты управлений сельского хозяйства. В настоящий момент права и обязанности самого Совета РАПО и его рабочего аппарата не разграничены, что является серьезным недостатком и не способствует слаженной работе этих органов. Данную меру, разумеется, следует осуществить в том случае, если не будет создан постоянно действующий орган хозяйственного управления РАПО как самостоятельный субъект права, функционирующий на его собственные средства и наделенный правами юридического лица. Создание такого органа нам представляется крайне необходимым и обуславливается назревшей практической потребностью.

Вопрос урегулирования компетенции местных Советов народных депутатов и вновь созданных межотраслевых органов в области планирования деятельности АПК является частью более общей проблемы. Известно, что до образования агропромышленных объединений в масштабе всей страны на основании решений майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС в сельском хозяйстве уже функционировали тресты совхозов, а также территориальные производственные объединения. В соответствии с Положениями о них, утвержденными Советом Министров СССР<sup>18</sup>, и тресты совхозов, и производственные объединения в сельском хозяйстве наделены определенными правами в области планирования сельскохозяйственного производства и обслуживающих его отраслей. Кроме того, в системах Минплодоовощепрома СССР, Минпищепрома СССР, других общесоюзных и республиканских министерств и ведомств, включенных теперь в единый

---

<sup>18</sup> Положение о трестах совхозов утверждено постановлением Совета Министров СССР от 20 октября 1975 г. (СП СССР, 1975, № 21, ст. 145). Положение о производственном объединении в сельском хозяйстве утверждено постановлением Совета Министров СССР от 7 декабря 1978 г. (СП СССР, 1979, № 3, ст. 15).

агропромышленный комплекс СССР, имеются отраслевые, как правило, агропромышленного характера объединения. Их правовой статус, определенный Положениями или Уставами, утвержденными соответствующими отраслевыми органами, включает, безусловно, права и обязанности в области планирования. Таким образом, плановые функции всех этих органов управления в системе АПК дублируются. М. И. Козырь справедливо ставит под сомнение целесообразность сохранения в связи с образованием РАПО территориальных производственных объединений в сельском хозяйстве<sup>19</sup>.

Мы полагаем, что такие сомнения можно считать обоснованными применительно ко всем ранее созданным территориальным органам управления, включенным теперь в АПК, в том числе и трестам совхозов, и отраслевым объединениям, функционирующим в пределах сельского административного района. В масштабе районов должно действовать одно агропромышленное объединение — РАПО. В ином случае избежать дублирования не только в планировании, но и в других сферах хозяйственной деятельности очень трудно. Поскольку в настоящий период все вышеперечисленные органы еще не упразднены, проблема разграничения их функций в плановом руководстве с аналогичными функциями Советов РАПО и местных Советов народных депутатов остается одной из важных задач советской правовой науки. Начало ее решения, по нашему мнению, лежит в закреплении полномочий местных Советов народных депутатов в плановом руководстве системой АПК. А затем уже следует определить и плановые функции Советов РАПО и их рабочих аппаратов как межотраслевых органов хозяйственного управления. На этом пути, вероятно, только и можно добиться согласованности в компетенции территориальных органов государственной власти и управления, отраслевых и межотраслевых органов различного иерархического уровня в плановом руководстве системой АПК, не допустить проявления ведомственности и местничества на этом важном участке хозяйственной деятельности.

---

<sup>19</sup> См. Сов. государство и право, 1984, № 7, с 47 (Из беседы «за круглым столом»).

## *Критика и библиография*

**Сельскохозяйственное право:** Учебник/Под ред М. И. Козыря и В. В. Петрова. М.: Юрид. лит., 1985. 576 с., 40000 экз., цена 1 р. 40 к.

XXVII съезд КПСС наметил существенное ускорение социально-экономического прогресса, совершенствование производственных отношений и на этой основе достижение качественно нового состояния общества. Важной задачей является решение продовольственной проблемы. Необходимым фактором реализации Продовольственной программы является постепенное совершенствование правового регулирования общественных отношений в сфере сельского хозяйства и непосредственно связанных с ним отраслей. В этой связи ответственные задачи стоят перед аграрниками-юристами, исследующими проблемы аграрного права, изучающими законодательство, регулирующее аграрные отношения.

Выход в свет данного учебника — явление в правоведении неординарное, свидетельствующее о качественном сдвиге в представлениях о системе советского права, о появлении нового способа юридического обслуживания социально-экономических потребностей сельского хозяйства. Формирование сельскохозяйственного права проходило под знаком необходимости поиска более совершенного, динамичного и эффективного механизма воздействия права на закрепление юридическими средствами существующих и развитие новых отношений агропрома страны. Последовательное научное решение партией проблем сельского хозяйства, этапным проявлением которого явилась одобренная майским (1982 г.) Пленумом ЦК КПСС Продовольственная программа СССР, вызвало интенсивное развитие аграрного законодательства, однако в полном объеме не систематизированного и логически не всегда увязанного с закономерностями должного его функционирования. Несмотря на наличие единого объекта правового воздействия, правовое положение колхозов определялось колхозным правом, а совхозов и иных предприятий сельского хозяйства — нормами различных отраслей права. Очевидной была целесообразность регламентирования их деятельности единой отраслью права. Объективным базисом и условием предметного решения вопроса о признании сельскохозяйственного права в качестве новой самостоятельной отрасли права послужили нормативные акты, направленные на сквозное регулирование аграрных отношений и установление тем самым общих правил поведения хозяйствующих субъектов безотносительно организационной, юридической сущности последних. Учебник по сельскохозяйственному праву является определенным итогом теоретического осмысления происшедших изменений аграрного законодательства. Издан он в порядке обеспечения преподавания новой юридической дисциплины «Советское сельскохозяйственное право».

Методическая целесообразность изучения студентами юридических вузов этого курса не вызывает сомнений: трудно представить такое место работы выпускника юридического факультета или института, где бы не могли быть применены знания и приемы использования положений аграрного права. Тем более они необходимы студентам, специализирующимся по аграрному, хозяйственному и государствоведческому профилям обучения. В этом плане рецензируемый учебник, бесспорно, сыграт свою положительную роль.

Определяющими в оценке учебной литературы по правоведению является уровень и форма включения в нее научного и нормативного материала. Содержание курса сельскохозяйственного права представлено в учебнике довольно широко. Темы дисциплины детально проработаны, изложены лаконично, но без упрощения и в доступном для понимания и уяснения стиле. Поскольку функционирование сельскохозяйственного права немалым вне рамок реализации аграрной политики партии, то учебный материал изложен, как это и надлежит, в свете решений съездов партии, пленумов ЦК КПСС, рекомендаций Всесоюзных совещаний, принятых на современном этапе развития сельского хозяйства. Значительное внимание уделено раскрытию социально-экономических прав и обязанностей тружеников агропрома, юридических гарантий их осуществления. Аналогичный подход проявлен и при освещении вопросов укрепления социалистической законности в сельскохозяйственном секторе общественного производства. В значительной части разделов издания не только фиксируются отдельные проблемы теоретического или практического характера, но и показываются перспективы их решения. Содержание учебника ориентирует студентов на изучение правового регулирования аграрно-промышленного кооперирования (имеется в виду широкий смысл термина) в сочетании с его воздействием на систему отношений агропрома по управлению, производству и реализации сельхозпродукции.

Авторы учебника успешно решили задачу оптимального отбора из огромного нормативного массива тех актов, которые наиболее часто применяются в деятельности предприятий сельского хозяйства, формируют правовой фон и юридический режим аграрного права. В тексте приведены статистические данные, примеры положительного опыта локального регулирования аграрных отношений и другой материал, способствующий более глубокому познанию смыслового и практического значения подлежащих учебника.

Вузовские качественно исполненные учебники обычно представляют собою, хотя бы в общих чертах, своеобразные «модели» отраслевой науки. Их содержание позволяет в принципе судить о достижениях той или иной ветви научных знаний. Изданию учебника предшествует накопление научного материала, который в сжатых формулировках предлагается студентам для изучения. Рецензируемый учебник не является исключением из общего правила. В нем аккумулярованы основные положения колхозного права, научных источников, имеющих отношение к аграрно-правовой тематике, просматриваются фрагменты публикаций авторов учебника. Однако значение данного учебника — первого издания подобного рода по сельскохозяйственному праву — не ограничивается только учебными целями. С его появлением учение о правовом воздействии на отношения агропрома приобретает свою целостность и системно-логическую завершенность. Поэтому очевидна приоритетная роль учебника в определении структуры науки аграрного права и ряда ее содержательных моментов. Мы имеем дело с тем случаем, когда учебное издание имеет четко выраженную научную ценность.

Нет необходимости в реферировании учебника. Однако есть смысл обратить внимание на композицию построения двух его основных частей — Общей и Особенной — и коснуться содержания некоторых главновелл, а также тех разделов, положения которых представляют интерес необычностью изложения либо могут быть прокомментированы в критическом плане.

Главы Общей части по своей функциональной нагрузке можно, пожалуй, разделить на три группы: общеметодологического свойства (предмет и система, источники аграрного права), субъектно-объектного характера (правовое положение социалистических сельскохозяйственных предприятий и их объединений; правовой статус работников сельского хозяйства) и, наконец, глава «Государственное руководство и управление сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса», посвященная раскрытию сущности организационно-волевого воздействия на функционирование агропрома.

Первоочередной интерес вызывает вопрос, каким образом в главе первой (автор М. И. Козырь) решена проблема предмета сельскохозяйственного права. Ученые-юристы единодушны в признании сельскохозяйственного права в качестве отрасли науки и учебной дисциплины, но не все из них поддерживают идею, принятую в учебнике за базис, о существовании аграрного права — отрасли советского права. Изложение в учебнике основополагающей, но дискуссионной проблемы допустимо при безупречной аргументации точки зрения. Именно на таком уровне проведена характеристика предмета сельскохозяйственного права.

Доказывание осуществлено посредством анализа объективных и субъективных предпосылок формирования сельскохозяйственного права. Особенности сельскохозяйственного производства, сближение правового положения колхозов и совхозов, наличие законодательства об аграрно-промышленном кооперировании, становление социальной однородности тружеников села — эти и другие факторы предопределяют постановку вопроса о необходимости регулирования отношений сельского хозяйства единой отраслью права. Принципиальное значение придается и тому, что Советское государство, проявляя политическую заинтересованность в совершенствовании правового регулирования агропрома<sup>1</sup>, издает комплекс правовых норм, который в свою очередь, обособляется в ветвь аграрного законодательства. Это ведет к обособлению комплексной в своей основе отрасли права. «Комплексность» — традиционная «первооснова» в договорах сторонников теории сельскохозяйственно-правовой концепции. В первоначальных вариантах ряда авторов ее сущность раскрывалась практически по схеме: «много» (многоотраслевое регулирование) — значит «комплексно», что, естественно, подвергалось критике. Здесь же, в учебнике, предложена оригинальная конструкция. Суть ее кратко в следующем: «Сельскохозяйственное право, с одной стороны, интегрирует правовые нормы и институты, входящие в другие отрасли права, а с другой — включает новые, специфические для этой отрасли нормы права (например, нормы Типового положения о районном агропромышленном объединении)» (с. 20). Нормы и институты аграрного права одновременно являются и элементами структуры основных отраслей права. Не утрачивая своей юридической принадлежности, они в рамках сельскохозяйственного права образуют вторичную, хотя и не самостоятельную, правовую отрасль. В

<sup>1</sup> Политический критерий как системообразующий фактор был успешно применен и сыграл свою положительную роль при формировании в свое время колхозного права.

отличие от основных отраслей, где правовое воздействие осуществляется на однородных общественных отношениях, в предмет сельскохозяйственного права могут включаться хотя и неоднородные, но представляющие собой органический комплекс взаимосвязанных общественных отношений» (с. 23). Таким образом, сельскохозяйственное право с достаточной убедительностью квалифицировано как специализированная, вторичная, комплексная отрасль права.

Объективности ради следует отметить, что не все проблемы предмета и метода, принципов построения системы сельскохозяйственного права, по причине молодости научной отрасли, решены с полной определенностью. Для уяснения предмета сельскохозяйственного права необходимо было более развернуто дать понятие сельского хозяйства, его соотношение с понятием «агропромышленный комплекс» страны. Возможно, по этой причине в тексте учебника с недостаточной четкостью определен круг общественных отношений, регулируемых сельскохозяйственным правом, с элементами условности классифицированы институты отрасли. Дальнейшей разработке подлежат вопросы о соотношении данной вторичной отрасли с основными отраслями, нормативный массив которых используется аграрным правом, о специфике юридического режима регулирования этого правового образования; о путях перехода сельскохозяйственного права в разряд самостоятельных отраслей права и др. Целесообразно было пояснить студентам, почему в курсе не изучается обычная в других дисциплинах теория правоотношений.

Г. Е. Быстров, раскрывая содержание главы второй, представляет сферу правового регулирования практически во всех ее проявлениях. Характеристике отдельных блоков сельскохозяйственного законодательства предшествует глубокий по содержанию материал о понятии, особенностях и классификации источников аграрного права. Описаны такие значимые для сельскохозяйственного законодательства процессы его развития, как унификация и дифференциация норм права. Показаны формы взаимодействия сельскохозяйственного права и сельскохозяйственного законодательства. По всем параметрам эта глава учебника является одной из центральных в издании. Однако по ней имеются два замечания. Во-первых, содержание § 5 «Колхозное законодательство» целесообразно было, исходя из общепринятого порядка в общественно-политической и аграрно-правовой литературе, поместить впереди материала, посвященного законодательству о совхозах. Во-вторых, вызывает возражение включение в число источников сельскохозяйственного права производственно-финансового плана колхоза (с. 65). Мы исходим при этом из общей посылки о проблематичности отнесения всех плановых документов к нормативным актам, а, кроме того, срок действия его определен одним годом, тогда как локальные акты принимаются на неограниченное время.

Объемный и сложный в теоретическом отношении материал об основах взаимоотношения государственного и агропрома (автор гл. 6 Б. Д. Ключин) изложен также полно и с учетом использования его в учебных целях. Четкая, ясная формулировка положений, точная расстановка акцентов, своеобразная форма подачи содержания делает эту часть работы запоминающейся. Естественно, что в настоящее время, после перестройки управления агропромом, содержание вопроса о системе органов управления им представлено несколько иначе. Вместе с тем правильным было включение на момент выхода в свет учебника в эту систему не только органов ранее существовавшего Министерства сельского хозяйства СССР, но и иных, также упраздщенных ныне министерств и ведомств, например, Госкомсоюзсельхозтехники, Министерства мелиорации и водного хозяйства СССР, Министерства заготовок СССР и т. д. Дело в том, что в

учебниках и учебных пособиях по колхозному праву характеристика органов управления сельским хозяйством сводилась, как правило, к показу правового положения Министерства сельского хозяйства СССР и его нижестоящих звеньев. Принимая во внимание позицию автора главы к раскрытию этого вопроса, можно говорить о последовательности законодателя, о том, что современная система органов государственного управления агропромом представляет принципиально новую систему органов управления аграрным сектором страны.

В главах Особенной части раскрыто содержание институтов сельскохозяйственного права. Действие норм аграрного права, объединенных в правовые институты отрасли, направлено прежде всего на обеспечение выполнения предприятиями сельского хозяйства их основной задачи по выращиванию и продаже государству качественной сельхозпродукции в объемах, обусловленных государственными плановыми заданиями (гл. 8—14). Это институты землепользования сельскохозяйственных предприятий, правового режима их имущества; правового регулирования организации, дисциплины и охраны труда, оплаты труда работников агропрома, производственно-хозяйственной деятельности предприятий сельского хозяйства, а также правового регулирования их финансовой деятельности.

Институт правового регулирования личного подсобного хозяйства в сельской местности (гл. 15) связан с обслуживанием личных нужд сельских жителей, но произведен от общественного производства и рассматривается как составная часть сельского хозяйства СССР. Охранительные отношения — сущность института ответственности за нарушение сельскохозяйственного законодательства (гл. 16). Правовым основанием внутрихозяйственного управления и функционирования юридической службы в сельском хозяйстве посвящен материал соответственно глав 7 и 17.

Имеется в учебнике и Специальная часть, где описаны положения аграрного права зарубежных стран: социалистических, развивающихся и капиталистических. Он снабжен также алфавитно-предметным указателем. Тем самым расширяются возможности использования учебника в справочных целях. Указатель удобен при самопроверке получаемых знаний.

Учебник написан в соответствии с программой по данному курсу, утвержденной Минвузом СССР. Поэтому суждения о недостатках учебника, путей совершенствования его структуры и содержания в полной мере могут быть отнесены и к программе. В связи с этим желательна, на наш взгляд, некоторая корректировка названий глав учебника и группировки материала по разделам. Так, вызывает возражение наименование темы 3: «Правовое положение социалистических сельскохозяйственных предприятий в СССР». Оно шире фактического ее содержания: речь здесь идет о конкретных вопросах специальной правосубъектности, юридической сущности сельскохозяйственных предприятий. Главу, вероятно, так и следовало обозначить: «Социалистические сельскохозяйственные предприятия в СССР». Не ясен мотив расположения глав 12 и 13 (производственно-хозяйственная и финансовая деятельность сельскохозяйственных предприятий) после материала об оплате, охране, организации и дисциплине труда. Целесообразнее эти темы курса (12 и 13) рассматривать вслед за главой о правовом режиме имущества сельскохозяйственных предприятий, т. е. соотносясь с последовательностью осуществления экономических процессов воспроизводства: от производства к распределению и охране этих отношений.

Институт охраны труда в сельском хозяйстве в учебнике почему-то не выделен в качестве самостоятельного, а предложен для изучения вместе с правовым регулированием организации и дисциплины труда. Так обычно строятся программы колхозного или сельскохозяйственного права

учебных заведений не юридического профиля. В аграрном праве обширное законодательство по охране труда в сельском хозяйстве может быть объединено в самостоятельный институт и должно изучаться в курсе более развернуто.

В последней программе курса колхозного права (1979 г) одна из тем носила название «Правовое регулирование экономических связей города и деревни». В программе и учебнике по аграрному праву аналогичный по содержанию раздел вновь озаглавлен традиционно «Договорные отношения сельскохозяйственных предприятий и объединений в СССР». Первое из названий, на наш взгляд, было более удачным. Применение его в курсе сельскохозяйственного права позволило бы, во-первых, отойти от способов освещения этого материала, принятых в гражданском праве; во-вторых, вводную часть темы в большей степени связать с проблемами социальными, с характеристикой договоров как специализированных на обслуживании потребностей товарооборота между промышленностью и сельским хозяйством; кроме того, включить в курс изучение отношений шефства и оказания городом помощи селу.

В программе по сельскохозяйственному праву, соответственно и в учебнике, нет привычных по колхозному праву тем (глав) об истории развития сельскохозяйственного законодательства и культурно-бытовом обслуживании сельского населения. В темы 1 и 3 программы включены два вопроса, относящиеся к истории сельскохозяйственного права: «Основные этапы осуществления Ленинского кооперативного плана в СССР» и «Развитие форм колхозного движения». В аграрно-правовой литературе имеется богатейший материал, который мог бы в большем объеме использоваться в учебных целях. Он имеет познавательную и, что не менее важно, воспитательную ценность, поэтому целесообразнее поместить его в курсе аграрного права в отдельном разделе.

Желательно также включение в программу для изучения такого нормативного материала, как ветеринарное и карантинно-эпидемиологическое законодательство. Введение в аграрную отрасль административно-правовых норм не противоречит принципам ее построения, однако делит Особенную часть сельскохозяйственного права.

Сельскохозяйственное право находится на стадии становления, поэтому вышеуказанные нами суждения о возможных усовершенствованиях его структуры и содержания сделаны в порядке обсуждения проблем новой отрасли науки. Общий итог рецензии однозначен: коллективом ученых-аграрников создан интересный и ценный учебник по сельскохозяйственному праву. Он будет полезен не только студентам, но и широкому кругу научных и практических работников.

*В. Ф. Волович*, доктор юридических наук, профессор Томского университета

*Г. Я. Клименко*, ст. преподаватель Томского университета

## СОДЕРЖАНИЕ

|   |     |
|---|-----|
| А. И. Ким, Е. П. Кириков. Формирование единовластия рабочего класса в СССР как основы политической системы общества                           | 3   |
| В. А. Рыбаков. Термин «преемственность» в системе сходных понятий   | 20  |
| В. И. Костенко. Понятие политической культуры советского гражданина   | 29  |
| В. Д. Ардашкин. Правоохранительный механизм в обществе зрелого социализма   | 36  |
| В. Б. Коженевский. Участие общественных организаций в осуществлении функции регулирования меры труда и меры потребления                       | 48  |
| Н. Н. Хороший. Становление и развитие источников советского государственного права в период строительства основ социализма                    | 57  |
| Н. Т. Онищук. Ленинские идеи решения национального вопроса и некапиталистического развития отсталых народов                                   | 69  |
| С. В. Федоров. Ленинский принцип равноправия субъектов советской Федерации  | 79  |
| М. А. Митюков. О правовом статусе автономных областей в составе АССР  | 85  |
| Л. П. Елизарьева. Контрольная деятельность Советов в первые годы диктатуры пролетариата (по конституционному законодательству 1917—1925 г.г.) | 95  |
| Н. Р. Сапунов. Местные Советы и комплексное развитие территорий   | 109 |
| В. И. Маньковская. Некоторые вопросы компетенции местных Советов народных депутатов в области сельского хозяйства                             | 121 |
| В. Ф. Волович, В. И. Ленин о содержании советского государственного управления  | 135 |
| Е. Н. Тагунов. Контроль — важный социальный институт советского общества  | 146 |
| Е. Н. Пахряева. Правовое положение органов управления АПК района  | 155 |
| Н. А. Горбунова. Развитие организационных форм управления лесным хозяйством   | 167 |
| В. А. Панкин. Некоторые организационно-правовые средства укрепления трудовой дисциплины   | 179 |
| З. Я. Безганс. Основные черты и положения Конституции Народной Республики Болгарии 1971 г.  | 186 |
| А. М. Дегтярева. Государственный совет в системе высших органов власти ГДР  | 196 |
| А. М. Барнашов. Политические идеи древнегреческих мыслителей и концепция разделения властей   | 211 |
| В. В. Невинский. Особенности размежевания компетенции в сфере законодательства и исполнения законов в западногерманской Федерации             | 218 |
| В. А. Соколов. Нормативно-генетические связи в межгосударственных правоотношениях   | 229 |
| А. Е. Черноморец. Некоторые вопросы компетенции органов планирования в системе АПК  | 241 |
| Критика и библиография  | 252 |

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО  
И ВОПРОСЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**Редактор *В. А. Малаховская***  
**Технический редактор *Г. Н. Гридина***  
**Корректор *Л. П. Бородич***

**ИБ 1651**

---

Сдано в набор 6.0985 г. Подписано к печати 06 07 87 г К306166  
Формат 60×84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Бумага типогр. № 3. Литературная гарнитура.  
Высокая печать Печ л. 16,25, уч -изд л 14,6, усл п. л 15,1  
Тираж 500 экз      Заказ 5431      Цена 2 р 20 к

---

Издательство ТГУ, 634029, Томск, ул. Никитина, 4.  
Типография издательства «Красное знамя», 634050, ГСП, Томск,  
пр. Фрунзе, 103.



2 р. 20 к.