

**КОНСТИТУЦИОННОЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
И ПРОБЛЕМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ**

КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Под редакцией д-ра юрид. наук В. Ф. Воловича,
д-ра юрид. наук А. И. Кима



ИЗДАТЕЛЬСТВО ТОМСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

Томск — 1985

Конституционное законодательство и проблемы государственного управления./Ред В. Ф. Волович, А. И. Ким. — Томск: Изд-во Том. ун-та, 1986. — 236 с. — 2 р. 500 экз. 1203020000.

В межвузовском сборнике помещены статьи профессорско-преподавательского состава, научных сотрудников и аспирантов юридических факультетов Томского, Алтайского, Кемеровского, Красноярского и Омского университетов. Представленные материалы, написанные на основе нового законодательства, посвящены актуальным проблемам государственного управления в условиях совершенствования социалистического общества. Широко используется практика работы Советов народных депутатов и органов управления. На этой основе анализируется применение нормативных актов и вносятся предложения по повышению эффективности правового регулирования в области государственного строительства и управления.

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

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

К $\frac{1203020000}{177(012)-86}$ 1986 г.

© Издательство Томского университета, 1986 г

60 ЛЕТИЕ СОЮЗА СССР И РАЗВИТИЕ СОВЕТСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА¹

А. И. КИМ

60-летие Союза ССР, о котором, перефразируя известные слова В. И. Ленина, можно было бы сказать, что оно совершило триумфальное шествие по всей нашей планете, явилось одним из самых значительных событий наших дней. Прежде всего, это торжество ленинской национальной политики КПСС, которая обеспечила как юридическое, так и фактическое равенство наций и народностей, находившихся прежде на самых различных ступенях общественного развития.

С другой стороны, 60-летие Союза ССР явилось подтверждением претворения в жизнь ленинских идей о советском федерализме. Вслед за К. Марксом В. И. Ленин любил повторять, что «идеи становятся силой, когда они овладевают массами»². Идеи В. И. Ленина о советском федерализме, овладев массами, стали той силой, которая сделала их сознательными борцами за превращение Союза ССР в страну нерушимой дружбы и братства свободных народов.

В основе ленинских идей советского федерализма лежит решение вопросов государственного устройства в органическом единстве с национальными отношениями, в превращении института государственного устройства в той части, в которой он выходит за рамки административно-территориального деления, в национально-государственный. Природа ленинских идей о советском федерализме такова, что вопрос о конкретных формах воплощения этого принципа в государственном устройстве всегда решается путем творческих поисков сообразно с природой и формой данной федерации. Они отвергают догматизм, допустимость готовой схемы,

¹ Статья подготовлена автором на основе доклада, прочитанного на Западно-Сибирской зональной научной конференции по правоведению в январе 1983 г. в г. Томске.

² Ленин В. И. Поли. собр. соч., т. 34, с. 332.

пригодной для всех случаев строительства многонациональных государств

Впервые в истории политических учений вопросы государственного устройства в органическом единстве с национальными отношениями рассматривались основоположниками научного коммунизма. Как известно, они, будучи в принципе сторонниками унитарной формы государственного устройства, допускали федерализм только в тех случаях, когда он способствовал прогрессу в решении национального вопроса. Еще в 1867 г. К. Маркс в своем письме к Ф. Энгельсу писал: «Прежде я считал отделение Ирландии от Англии невозможным. Теперь я считаю это неизбежным, хотя бы после отделения дело пришлось к федерации»³. Федерация в данном случае могла помочь сделать шаг в направлении, обеспечивающем улучшение положения Ирландии в ее отношениях с Англией. К этому вопросу К. Маркс вернулся еще раз через два года в письме к Людвигу Кугельману. Имея в виду движение ирландцев за отмену англо-ирландской унии 1801 г., навязанной английским правительством Ирландии и уничтожившей последние следы автономии Ирландии, как и упразднение ирландского парламента, К. Маркс писал, что необходимо упразднить унию и заменить ее свободным союзом на федеративных началах⁴.

К. Маркс и Ф. Энгельс, хотя и выдвинули идею соединения государственного устройства с национальным вопросом, не располагали необходимыми условиями для воплощения их в практике, ибо современная им эпоха не позволяла выходить вождям пролетариата за рамки теории, в практику государственного строительства. Это стало делом политической практики лишь последующих поколений пролетарских революционеров.

Первым государством диктатуры пролетариата, как известно, была Парижская коммуна. По своему устройству это было унитарное государство, так как оно населялось представителями главным образом одной нации, дававшей имя республике, т. е. французами, и вопрос об иной форме государственного устройства не возникал. Однако он стал актуальным в следующую революционную эпоху, в эпоху империализма, эпоху пролетарских революций и диктатуры пролетариата. В это время, как известно, центр революционного

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 31, с. 318.

⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 32, с. 531. См. также: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 72.

движения переместился в Россию, в страну, населенную в своем подавляющем большинстве представителями угнетенных наций, составившими 57% населения страны.

Россия стала по воле большевиков первой в мире страной, где национальный вопрос решался в тесной, органической связи с вопросом о государственном устройстве. Примечательно, что даже зарубежные авторы признают это новое явление, возникшее в политическом строе СССР. Так, во Франции недавно вышла книга Жана Радвани об СССР, который пишет: «СССР—федеративное государство. В известной мере это вызвано размерами этой страны, огромной как целый континент (22,4 млн. кв. км). Принцип административного деления тесно связан с многонациональным характером ее населения»⁵. Конечно, в этом рассуждении автор допустил чисто государствоведческие погрешности, по сути вопроса схвачена, безусловно, верно.

Основоположники научного социализма в принципе были против федерации как формы государственного устройства. «...Пока и постольку,— указывал В. И. Ленин,— разные нации составляют единое государство, марксисты ни в каком случае не будут проповедовать ни федеративного принципа, ни децентрализации»⁶. Они выступали за автономию, ибо она могла дать решение национального вопроса в рамках одного, унитарного по форме устройства государства «Мы в принципе против федерации,— писал В. И. Ленин,— ...автономия есть наш план устройства демократического государства».⁷

Вместе с тем, будучи материалистами-диалектиками, В. И. Ленин и большевики допускали и федерацию как форму устройства многонационального государства, какой в то время была Россия. «С точки зрения рабочих и крестьян,— заявил В. И. Ленин, выступая с речью на I Всероссийском съезде Советов еще в июне 1917 г. и разоблачая надругательства со стороны буржуазно-помещичьего Временного правительства над народами, стремящимися к образованию своей национальной государственности,— это не страшно. Пусть Россия будет свободным союзом свободных республик»⁸. Известно также, что В. И. Ленин положительно относился к идее установления федеративного строя в России, высказанной на I Всероссийском съезде Советов, ибо федерация «... выражает мысль, что рус-

⁵ За рубежом, 1982, № 31, с 12.

⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 24, с 144.

⁷ Там же, т. 48, с. 235.

⁸ Там же, т. 32, с. 286

ская республика ни одного народа ни по-новому, ни по-старому угнетать не хочет, ни с одним народом, ни с Финляндией, ни с Украиной ... не хочет жить на началах насилия»⁹.

Практическое претворение принципа соединения государственного устройства с национальными отношениями стало возможным лишь в Советской России, в стране победившей в октябре 1917 г. пролетарской революции. Еще в первый период своего существования, проводя в жизнь программные требования большевиков, имевших правовой характер¹⁰, федерация была провозглашена Советским государством как форма его политики. Так, еще в декабре 1918 г. СНК выразил готовность Советской России вступить с правительством Народной Украинской Республики в переговоры о федеративных и иных отношениях между Российской и Украинской республиками¹¹. Наконец, федеративный строй Советской России законодательно был провозглашен в историческом конституционном акте Советского государства — в знаменитой ленинской Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая была принята на III Всероссийском съезде Советов 25 (12) января 1918 г. В ней содержалась норма, сформулированная самим В. И. Лениным: «Советская Российская республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик»¹². Проф. Г. С. Гурвич еще в 1928 г. утверждал: «...Не только до Октябрьской революции, но уже ко времени февральской революции у Ленина созрел свой собственный, ни у кого не заимствованный план федерации» и что «союзное государство входило в его план как вполне известная, взвешенная и учтенная величина»¹³. С таким утверждением Г. С. Гурвича согласиться нельзя, ибо оно в основе своей догматично¹⁴.

В. И. Ленин и большевики еще до Октября вполне определенно рассматривали вопрос о самоопределении наций России также в плане единства с федеративной формой государственного устройства. Но это был вариант допустимого

⁹ Там же, с. 269.

¹⁰ См. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 21, с. 515.

¹¹ СУ РСФСР, 1917, № 6, ст. 90.

¹² СУ РСФСР, 1918, № 15, ст. 215.

¹³ Гурвич Г. С. К вопросу о федерализме. — Революция права, 1928, № 3, с. 20—21.

¹⁴ См.: Якубовская С. И. Строительство союзного социалистического государства. М., 1960, с. 18—19.

го использования федерации, ибо они, как говорилось, были унитаристами в принципе. Сообразно с этим план воплощения этого варианта находился у большевиков в весьма общей форме. Но были определенно известны принципы образования такого федеративного государства, которые разрабатывались большевиками до Октября под руководством В. И. Ленина. К этим принципам относились подчинение национального вопроса интересам классовым, интересам социализма; укрепление союза рабочего класса и крестьянства, в котором особое значение имел крестьянский вопрос, ибо национальности и народности в массе своей были представлены крестьянством; свободное самоопределение наций вплоть до образования самостоятельной национальной государственности; добровольность объединения национальных государств в федеративное, союзное государство; равноправие государств-субъектов в союзном государстве; демократический централизм, который обеспечивает необходимую централизацию государственной жизни, ибо федерация всегда предполагает некоторую централизацию ее субъектов и их самостоятельность, инициативу как в решении вопросов, имеющих общее для всех субъектов значение, так и в вопросах, выражающих специфику субъектов.

Вариант соединения государственного устройства с национальными отношениями в то время еще не включал конкретного плана практического воплощения их в государственном строительстве. Поэтому вопреки тому, что утверждает Г. С. Гурвич, было бы правильнее говорить о том, что контуры нашего федеративного государства стали постепенно вырисовываться лишь в ходе напряженных поисков, которые предпринимались большевиками под руководством В. И. Ленина, наиболее целесообразной формы многонационального государства. При этом не следует забывать, что наше государство не сразу было провозглашено федеративным, а спустя почти чetyре месяца после Великой Октябрьской социалистической революции. Уже здесь возникает сомнение в правильности утверждения Г. С. Гурвича, который писал, что уже «ко времени февральской революции у Ленина созрел свой... план федерации»¹⁵.

Между тем напряженная поисковая работа проводилась даже после провозглашения федерации в январе 1918 г. Как известно, среди государствоведов и ныне идет дискуссия

¹⁵ Гурвич Г. С. Указ. соч.

о том, что представляет собой РСФСР как федерация. Одни (Д. Л. Златопольский, А. М. Халилов) полагают, что РСФСР — это союзное государство. Безоговорочно с таким утверждением согласиться нельзя. Так, классическая федерация как союзное государство не знает такого типа общегосударственных территорий, какие имеются в РСФСР: никто не сможет сказать, к какому субъекту относится, например, территория Московской, Новосибирской, Томской и иных областей и краев РСФСР, тогда как в Союзе ССР эта территория относится к РСФСР как к субъекту федерации. Другие полагают, что РСФСР — это дериват от федерации, которая, теряя федеративной природы, тем не менее отличается от обычной федерации, не является союзным государством. Поэтому можно вывести формулу: всякое союзное государство — федерация, но не всякая федерация есть союзное государство. Мы придерживаемся второй точки зрения и ее отстаиваем уже в течение многих лет.

Если федерация была провозглашена Декларацией прав трудящегося и эксплуатируемого народа, написанной В. И. Лениным, то устройству федерации был посвящен другой конституционный акт того же съезда — резолюция «О федеральных учреждениях Российской республики»¹⁶. В этом акте определена система высших органов государственной власти и управления, национальный принцип образования федерирующихся субъектов, возложение на ВЦИК обязанности разграничения сферы деятельности федерации и ее субъектов по их образованию, возложение на центральную власть проведения мероприятий, осуществимых лишь в общегосударственном масштабе, не допуская при этом нарушений прав субъектов федерации. ВЦИК была поручена разработка основных положений Конституции РСФСР для ее внесения на утверждение следующего съезда Советов.

В государственной системе РСФСР уже в момент ее образования было много таких положений, которые не были известны союзным государствам, и свидетельствовали, что на политической арене появилось принципиально новое федеративное государство.

Еще в свое время Ф. Энгельс отмечал некоторые характерные для федераций его времени черты. «Два пункта отличают союзное государство от вполне единого государства,

¹⁶ Образование и развитие Союза ССР. Сб. документов. М., 1973, с. 72—73.

а именно: что каждое отдельное государство, входящее в союз, каждый кантон имеет свое особое гражданское и уголовное законодательство, свое особое судоустройство, а затем то, что рядом с народной палатой существует палата представителей от государств, и в ней каждый кантон голосует как таковой, независимо от того, велик или мал»¹⁷.

Если исходить из этого авторитетного свидетельства Ф. Энгельса о федерациях его времени, то в устройстве РСФСР можно усмотреть много особенностей, которые затем у некоторых догматически мыслящих государствоведов служили в какой-то степени основанием даже для отрицания ее федеративной природы.

Во-первых, в состав РСФСР извне не входило ни одно государство, а ее субъекты сформировались путем выделения (отпочковывания) в рамках самой провозглашенной федерации (ст. 13 Конституции РСФСР 1925 г.); в числе ее субъектов были и есть не только государства типа АССР, но и автономные образования (автономные области и автономные округа), которые не дошли в своем развитии до уровня государств.

Во-вторых, поскольку в составе РСФСР не было суверенных государств, вошедших в ее состав извне, то не было необходимости в учреждении той палаты представительства особых интересов субъектов федерации, о которой писал Ф. Энгельс.

В-третьих, по той же причине, о которой говорилось выше, в РСФСР субъекты федерации не были наделены правом иметь ни свое гражданское и уголовное законодательство, ни свое судоустройство, хотя некоторые из числа субъектов РСФСР уровня АССР затем были наделены правом внесения в кодексы РСФСР некоторых изменений и дополнений соответственно с условиями данной АССР и с последующим утверждением ВЦИК. В Конституции РСФСР 1918 г. было сказано, что к предметам ведения именно Всероссийского съезда Советов и ВЦИК, а не субъектов РСФСР, относится «судоустройство и судопроизводство, гражданское и уголовное законодательство и пр.».

Такая и только такая конструкция РСФСР соответствовала тем социальным задачам, которые были возложены на эту федерацию, на осуществление диктатуры пролетариата в России с неременным учетом интересов тех наций и народностей,

¹⁷ Маркс К, Энгельс Ф. Соч., т. 22, с. 238—239.

которые, несмотря на предоставленное и гарантированное им революцией право на самоопределение, не захотели отделиться от России и остались в её рамках, образуя единое федеративное государство.

РСФСР не является союзным государством, тем не менее не подлежит сомнению, что это федерация, первая в политической истории наиболее целесообразная государственно-правовая форма разрешения национального вопроса. Она создана в результате упорных поисков наиболее целесообразных форм сотрудничества народов. История политических учреждений прошлого не знала аналога.

Поиски новых форм государственного союза народов были связаны с образованием другой формы советской федерации. Как известно, советская федерация имеет две формы (об этом говорится в резолюции X съезда РКП(б) «Об очередных задачах партии в национальном вопросе»): федерация, основанная на советской автономии, и федерация, основанная на договорных отношениях с независимыми советскими республиками¹⁸. О поисках первой формы федерации мы говорили выше. Но и вторая форма советской федерации, воплощением которой был Союз ССР, была найдена не сразу. При этом поиски этой формы федерации были связаны с борьбой мнений среди большевиков: ко времени образования Союза ССР партия большевиков самой логикой истории была превращена в единственную правящую партию страны, безраздельно ответственную за судьбу страны¹⁹.

Как говорилось в резолюции X съезда РКП(б)²⁰, а затем в Декларации об образовании Союза ССР²¹, непосредственными причинами, которые привели к образованию Союза ССР, явились необходимость обеспечения внешней безопасности в условиях враждебного капиталистического окружения и непрекращающихся попыток со стороны империалистических кругов удушения советского строя, восстановление разрушенного империалистической и гражданской войнами народного хозяйства и повышение жизненного уровня трудящихся. Объединение республик облегчалось благодаря интернациональ-

¹⁸ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК. Ч. 1, М., 1954, с. 557—558.

¹⁹ На I Всесоюзном съезде Советов среди 2214 делегатов только 5 человек были членами других партий, но и они стояли на платформе Советской власти.

²⁰ КПСС в резолюциях... Ч. 1, М., 1954, с. 557.

²¹ Образование и развитие Союза ССР. М., 1973, с. 262.

ной по своей классовой сущности природе республик, для которых общей целью является борьба за построение социализма и коммунизма.

Перед большевиками встала задача поиска адекватной формы устройства государства, которая по линии государственной и под руководством партии большевиков могла бы обеспечить выполнение тех задач, которые были обусловлены причинами объединения независимых советских республик. Поиски породили различные взгляды — от предложений об объединении республик в унитарное государство с наименованием РСР (П. А. Кобозев), «автономизации» независимых советских республик (И. В. Сталин, Ф. Э. Дзержинский, Г. К. Орджоникидзе, А. Ф. Мясников) до сильного крена к конфедерации (Х. Раковский). При этом особенно острыми были разногласия, которые были вызваны планом «автономизации», предложенным И. В. Сталиным.

Смысл плана «автономизации» независимых советских республик состоял в том, что эти республики должны были быть превращены в автономные республики, из суверенных — в несuverенные, и включены в состав РСФСР наравне с автономиями как ее субъектами — с АССР и даже с автономными областями. Таким образом, республики ставились в явно неравноправное положение по сравнению с РСФСР. Между тем В. И. Ленин всегда учил большевиков об обязательности для них проявления громадной внимательности по отношению к иным национальностям, ибо «...ни к чему так не чутки «обиженные» националы, как к чувству равенства, хотя бы даже по небрежности»²². Что касается государственно-правовой природы федерации, то, по характеристике В. И. Ленина, она «есть союз равных, союз, требующий *общего* согласия»²³.

План «автономизации» республик был шагом назад как в теории, так и в практике строительства Советского многонационального государства. Не только РСФСР была провозглашена как союзное государство с равноправными субъектами, в проекте Конституции РСФСР уже в 1918 г. предусматривалось законодательное закрепление союзного характера объединения в будущем РСФСР с другими республиками по мере их возникновения. «По мере установления в других странах социалистической Советской власти РСФСР входит

²² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 360.

²³ Там же, т. 48, с. 235.

с ними в единый союз социалистических (ой) федеративных (ции) советских республик»²⁴. Эта статья проекта Конституции РСФСР, хотя и не вошла в окончательный текст закона, не вызвала замечаний В. И. Ленина, возглавлявшего Комиссию ЦК ВКП(б) по руководству разработкой проекта Конституции²⁵.

Наконец, план «автономизации» республик был непримлем еще и потому, что он не только не направлял по нужному руслу развитие правосознания рабоче-крестьянских масс России, но и отставал от достигнутого уровня правосознания, нашего свое выражение, в частности, в постановлениях VII Всеукраинского и IV Всебелорусского съездов Советов (декабрь 1922 г.). В этих документах, выражавших взгляды и опыт трудящихся республик по самостоятельному строительству своей государственности, отношения между советскими республиками, установившиеся к моменту их объединения, рассматривались как «фактически существующий Союз Советских Республик», который необходимо лишь оформить «на основах взаимного равенства, тесной политической и хозяйственной связи, и в то же время обеспечивая самостоятельное национально-культурное строительство и создавая необходимые гарантии для проявления хозяйственной инициативы каждого из членов..»²⁶.

В. И. Ленин категорически высказался против «автономизации» республик. «Вся эта затея автономизации, — писал он, — в корне была неверна и несвоевременна»²⁷. Он выдвинул свой план объединения республик, в основу которого были положены добровольность вступления республик в федерацию, равноправие всех советских республик, включая РСФСР, и уважение их суверенитета как основы права народов на самоопределение. Для реализации такого плана он предложил подняться выше РСФСР и образовать новое государство. Сообразно с этим было отвергнуто предложение И. В. Сталина о вступлении независимых республик в РСФСР на правах автономных республик и было принято предложение В. И. Ленина об их «формальном объединении вместе с РСФСР в Союз Советских Республик Ев-

²⁴ История Советской Конституции. Сб. документов 1917—1957 М., 1957, с. 67.

²⁵ В. И. Ленин лишь дополнил статью указанием «советской или иной пролетарской» власти.

²⁶ Съезды Советов в документах, 1917—1936 М., 1960, т. 2, с. 152, 305.

²⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 356.

ропы и Азии»²⁸. Лаконично В. И. Ленин сформулировал свой план в следующих словах: «...Мы признаем себя равноправными с Украинской ССР и др. и вместе и наравне с ними входим в новый союз, новую федерацию в Союз Советских Республик Европы и Азии»²⁹.

Таким образом, В. И. Ленин предложил объединить советские республики в новом союзном, т. е. федеративном государстве, построенном на началах добровольности, равноправия и суверенности ее субъектов. «Важно,—писал он,—чтобы мы не давали пищи «независимцам», не уничтожали их *независимости*, а создавали *новый этаж*, федерацию равноправных республик»³⁰.

Так в результате упорных поисков была найдена та единственно правильная форма государственного устройства, приспособленная к задачам объединения независимых советских республик в одно союзное, федеративное государство,— Союз Советских Социалистических Республик. Вот что говорил Ю. В. Андропов в своем докладе «Шестьдесят лет СССР» об обстановке, в которой происходил поиск новых государственных форм союза народов: «То, что кажется очевидным сегодня, далеко не было очевидным в то бурное, переходное время. Поиск конкретных государственных форм, политических институтов, в которые нужно было облечь общие идеи и предпосылки национальной программы, проходил в острых спорах. Сталкивались самые различные мнения — от программы рыхлого, аморфного объединения республик в рамках конфедерации до требования просто включить их в состав РСФСР на началах автономии. Понадобились гений и авторитет В. И. Ленина, чтобы найти и отстоять единственно верный путь — путь социалистического федерализма»³¹.

Образование федеративного СССР было декретировано 30 декабря 1922 г. на первом Всесоюзном съезде Советов. В Декларации об образовании Союза ССР было сказано: «Союз этот является добровольным объединением равноправных народов... за каждой республикой обеспечено право свободного выхода из Союза ...доступ в Союз открыт всем социалистическим советским республикам, как существующим, так и имеющим возникнуть в будущем...»³².

²⁸ Там же, с. 211.

²⁹ Там же.

³⁰ Там же, с. 212.

³¹ Известия, 1982, 22 дек.

³² Съезды Советов в документах. 1917—1936, т. 1, с. 17.

Договор об образовании Союза ССР, принятый, как и Декларация об образовании Союза ССР, на I Всесоюзном съезде Советов, руководствуясь задачами и принципами объединения советских республик, определил предметы ведения Союза ССР в лице его верховных органов, которые охватывали лишь вопросы, имевшие в тот исторический период общее значение для всего Союза ССР, а равно систему органов власти и управления Союза ССР. Верховным органом власти Союза ССР был провозглашен съезд Советов Союза ССР, а в период между съездами — ЦИК, состоящий из представителей республик пропорционально населению каждой. Съезды Советов Союза ССР и сессии ЦИК созываются в столицах республик. В период между сессиями ЦИК СССР высшим органом власти Союза ССР является Президиум ЦИК, из членов которого ЦИК избирает четырех Председателей по числу союзных республик. Исполнительным органом ЦИК СССР является Совет Народных Комиссаров Союза СССР, избираемый ЦИК СССР. При ЦИК СССР учреждался Верховный Суд СССР с функциями верховного судебного контроля, а при СНК СССР — Объединенный орган государственного политического управления. Договор предусматривал особый, важный для того времени организационно-правовой механизм охраны суверенитета союзных республик: ЦИК союзных республик были наделены правом потребовать созыва чрезвычайной сессии ЦИК СССР, а две союзные республики — созыва внеочередного съезда Советов СССР; ЦИК союзных республик были наделены правом опротестовывания декретов и постановлений СНК Союза ССР в Президиум ЦИК СССР, не приостанавливая их исполнения; ЦИК и Президиумы ЦИК союзных республик в исключительных случаях имели право приостанавливания распоряжений народных комиссаров Союза ССР, о чем они немедленно были обязаны сообщать СНК Союза ССР и соответствующему народному комиссару Союза ССР. Договор определил состав СНК союзных республик, причем в его состав входили с правом совещательного голоса уполномоченные наркоматов Союза ССР по иностранным делам, по военным и морским делам, внешней торговли, путей сообщения, почты и телеграфов. Остальные наркоматы союзных республик, непосредственно подчиняясь ЦИК и СНК союзной республики, руководствуются в своей деятельности распоряжениями соответствующих наркоматов Союза ССР. Этим самым было положено начало поискам формы соотно-

шения интересов федерации и ее субъектов в осуществлении отраслевого управления в СССР.

Так, наше союзное, федеративное, многонациональное государство уже достигнутым при его образовании не только коренным образом отличалось от всех известных буржуазных федераций, но и значительно — даже от первой советской федерации, какой была РСФСР. Оно обеспечивало полностью как интересы Союза ССР, так и ее субъектов — союзных национальных республик.

Учреждением Союза ССР не завершились поиски организационно-правовых форм более полного воплощения в государственной системе федерации целей и принципов, на основании которых и было оно создано. На другой день после провозглашения Союза ССР, 31 декабря 1922 г., В. И. Ленин продиктовал секретарю: «... Не следует зарекаться заранее никоим образом от того, чтобы в результате всей этой работы вернуться на следующем съезде Советов назад, т. е. оставить союз советских республик лишь в отношении военном и дипломатическом, а во всех других отношениях восстановить полную самостоятельность отдельных наркоматов»³³.

Выполняя указание В. И. Ленина и решение I Всесоюзного съезда Советов, РКП(б), союзные и республиканские органы власти настойчиво продолжали поиски форм организации Союза ССР как федеративного государства. РКП(б), как говорилось в резолюции XII съезда «По национальному вопросу», решительно боролась с теми, кто рассматривал образование Союза ССР не как союз равноправных государственных единиц, призванный обеспечить свободное развитие национальных республик, а как шаг к ликвидации этих республик, как начало образования так называемого «единого-неделимого»³⁴. Съезд признал необходимым, чтобы при построении центральных органов Союза было обеспечено равенство прав и обязанностей отдельных республик как во взаимных между ними отношениях, так и в отношении центральной власти Союза; в системе высших органов Союза был учрежден специальный орган представительства всех без исключения на-

³³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 361. В беседе с корреспондентом газеты «Коммунист» 25 декабря 1922 г. М. И. Калинин отметил, что «...поскольку идеальной формы объединения у нас не существует, поскольку эта форма намечается впервые в истории, всякую попытку ее конкретизировать следует приветствовать». (Советское содружество народов: Сб. документов. 1917—1922. М., 1972, с. 301).

³⁴ КПСС в резолюциях... Ч. 1, с. 715.

циональных республик и национальных областей на началах равенства, с возможным учетом представительства всех национальностей, входящих в состав этих республик; исполнительные органы Союза были сконструированы на началах, обеспечивающих реальное участие в них представителей республик и удовлетворение нужд и потребностей народов Союза ³⁵

Практические меры по реализации постановления XII съезда РКП(б) по национальному вопросу были разработаны Четвертым совещанием ЦК РКП(б) с ответственными работниками национальных республик и областей, состоявшимся в июне 1923 г. Было решено, что вторая палата должна состоять из представителей союзных и автономных республик (по четыре от каждой или больше) и от национальных областей (по одному представителю), утверждаемых съездом Советов СССР. Первая палата будет называться Союзным Советом, вторая — Советом Национальностей. Совещание определило правовое положение палат, порядок разрешения разногласий между ними.

Совещание определило место Президиума ЦИК в системе высших органов власти Союза, избрание его на совместном заседании обеих палат ЦИК СССР с обеспечением представительства национальностей, по крайней мере, наиболее крупных из них. Совещание решило и вопрос о двух видах наркоматов, о которых в зародышевой форме говорилось в Договоре об образовании СССР: о слитных (Индел, Внешторг, Наркомвоен, НКПС и НКПочтель) и директивных (Наркомфин, ВСНХ, Наркомпрод, Наркомтруд, РКИ). Что касается остальных наркоматов, то они были призваны совершенно автономными ³⁶.

Все эти указания были реализованы при разработке проекта Конституции СССР, которая была принята и введена в действие 2-й сессией ЦИК СССР первого созыва 6 июля 1923 г., а затем утверждена II Всесоюзным съездом Советов 31 января 1924 г.

В период между 2-й сессией ЦИК СССР и II Всесоюзным съездом Советом под руководством ЦК РКП(б) была проведена большая работа, в результате чего было принято значительное число важных для строительства советского федерального государства органических законов. В этих законах

³⁵ Там же, с. 716.

³⁶ См. Там же, с. 763.

полностью были реализованы указания РКП(б) по конструированию органов Союза ССР как федеративного многонационального государства³⁷.

В. И. Ленин говорил пророчески о советской федерации: «Совершенно добровольно, без лжи и железа, будет расти эта федерация, и она несокрушима»³⁸. Союз ССР, будучи своеобразной моделью всемирного объединения пролетариев всех стран, обладал исключительно большой притягательной силой. Этим объясняется, в частности, стремительное увеличение числа союзных республик в Союзе ССР. Уже 27 октября 1924 г. в состав Союза ССР вошли Узбекская и Туркменская ССР, возникшие в результате национального размежевания республик Средней Азии, 5 декабря 1929 г. — Таджикская ССР, образованная из Таджикской АССР, входившей прежде в состав Узбекской ССР. Кроме того, в составе РСФСР появились новые автономные образования — национальные округа: 26 февраля 1925 г. — Коми-Пермяцкий, 15 декабря 1929 г. — Ненецкий, 10 декабря 1930 г. — Корякский, Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий, Чукотский, 26 сентября 1937 г. — Агинский и Усть-Ордынский.

Дальнейшее развитие советского федерализма явилось новым шагом в реализации ленинских идей о советском федерализме. Оно связано с конституционной реформой, начатой принятием 5 декабря 1936 г. второй Конституции СССР; с успехами в разрешении национального вопроса, в преодолении фактического неравенства наций и народностей, которое означал, как об этом говорится в резолюции XII съезда РКП(б) по национальному вопросу, преодоление их хозяйственного и культурного неравенства³⁹; это было обусловлено полным преодолением ошибок как великодержавно-шовинистического толка, так и местного национализма, как чрезмерного централизма, так и центробежных тенденций со стороны отдельных работников республик.

Число союзных республик было доведено до одиннадцати: закавказская федерация как выполнившая свою историческую задачу была расформирована, и ее субъекты (Грузинская,

³⁷ Перечислим хотя бы некоторые из них: Положение о ЦИК СССР (12 ноября 1923 г.); Положение о СНК СССР (12 ноября 1923 г.); Положение о Наркоматах СССР (12 ноября 1923 г.); Положение о Верховном Суде СССР (23 ноября 1923 г.).

³⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 35, с. 288.

³⁹ КПСС в резолюциях. Ч. 1, с. 713.

Азербайджанская и Армянская ССР) вошли в состав Союза ССР на правах союзных республик⁴⁰; была осуществлена задача дальнейшего совершенствования двухпалатной системы Верховного Совета СССР путем расширения представительства союзных и автономных республик и предоставления права представительства в Совете Национальностей национальным округам; вместо установления числа Председателей Президиума Верховного Совета СССР по числу союзных республик число заместителей Председателя Президиума Верховного Совета СССР было доведено до числа союзных республик тех лет.

Реформа коснулась и принципов взаимоотношений Союза ССР и союзных республик в смысле дальнейшего усиления централизма, что нашло свое выражение в отмене права союзных республик входить в суждения относительно правомочности принятия союзными органами тех или иных актов и опротестовывания этих актов. С другой стороны, был отменен институт уполномоченных общесоюзных наркоматов в Советах Народных Комиссаров союзных республик.

Конституция Союза ССР 1936 г. предусматривала уже в тот период отнесение к предметам ведения Союза ССР законодательства о судостроительстве и судопроизводстве, уголовный и гражданский кодексы (п. «х» ст. 13). Впоследствии эта норма была изменена, и она действовала уже до принятия новой Конституции Союза ССР в 1977 г. в новой редакции; установление основ законодательства о судостроительстве и судопроизводстве, основ гражданского, уголовного и исправительно-трудового законодательства.

Наконец, совершенствование советского федерализма связано с принятием новой Конституции СССР в 1977 г. Оно было обусловлено построением в нашей стране развитого социализма, полным преодолением не только юридического, но и фактического неравенства наций и народностей СССР и тем, что у нас сложилась новая историческая общность — советский народ. Это не означает, что новая Конституция СССР лишь подтверждает нормы и институты, известные по прежним Конституциям СССР. Можно с полным основанием сказать, что как вся Конституция СССР 1977 г. есть закономерный итог развития СССР за шестьдесят лет Советской власти,

⁴⁰ В 1940 г. в состав СССР вошли Литовская ССР, Латвийская ССР и Эстонская ССР. В 1940 г. Карельская АССР была преобразована в Карело-Финскую ССР, которая в 1956 г. преобразована в Карельскую АССР в составе РСФСР.

предшествовавших ее принятию, так и в строительстве Советского союзного государства она есть законодательное торжество ленинских идей о советском федерализме. Поэтому в новой Конституции СССР, с одной стороны, подтверждаются в порядке преемственности положения предыдущих Конституций СССР, а с другой — имеются нормы и институты, в форму которых облечены положения теории и практики советского федерализма, которые, действуя фактически, до этого в форму закона облечены не были.

Прежде всего, в Основном Законе СССР 1977 г. впервые в нашем конституционном законодательстве введено в оборот наряду с понятием «государственное устройство» понятие «национально-государственное устройство». В этом понятии выражен основной, ленинский принцип устройства федерации путем органического соединения государственного устройства с национальным вопросом.

Весьма примечательно, что в новой Конституции СССР впервые применен сам термин «федерация»: советское союзное государство образовано «на основе принципа социалистического федерализма» (ст. 70). Также впервые использовано понятие «единство народа»: СССР олицетворяет «государственное единство советского народа» (ст. 70). В государствоведении это понятие было введено К. Марксом в его работе «Гражданская война во Франции» по отношению к Парижской коммуне: «Единство нации подлежало не уничтожению, а, напротив, организации посредством коммунального устройства»⁴¹.

В предыдущем конституционном законодательстве СССР не говорилось о коммунизме как об основной цели федеративного устройства Союза ССР, об этом говорилось лишь в Конституциях РСФСР 1918 и 1925 гг., в которых построение коммунистического общества было сформулировано как цель самой Конституции РСФСР. В новой Конституции СССР подчеркивается, что Союз ССР сплачивает все нации и народности СССР «... в целях совместного строительства коммунизма» (ст. 70).

Для советского федерализма современного периода характерен двусудный процесс: дальнейшее развитие и упрочение союзнических начал, естественных для всякой федерации, с одной стороны, и расширение правомочий союзных и автономных республик — с другой. Первое достигнуто, в частности, тем, что в Конституции СССР утверждается, что СССР —

⁴¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 17, с. 344.

единое федеративное государство и что оно олицетворяет государственное единство народов СССР и что к предметам ведения Союза ССР отнесено: установление общих начал организации и деятельности республиканских и местных органов власти и управления; обеспечение единства законодательного регулирования на всей территории Союза ССР, установление основ законодательства Союза ССР и союзных республик, проведение единой социально-экономической политики, определение основных направлений научно-технического прогресса и общих мероприятий по рациональному использованию и охране природных ресурсов; возложение на союзные и автономные республики обязанностей по комплексному экономическому и социальному развитию на своей территории; отнесение к обязанности союзных и автономных республик способствовать осуществлению на своей территории полномочий соответственно Союза ССР и союзной республики, а равно проведение в жизнь решений высших органов государственной власти и управления Союза ССР и союзных республик.

Расширение прав союзных и автономных республик находит выражение, в частности, в том, что из конституции СССР исключено положение о том, что суверенитет союзной республики ограничен в пределах предметов ведения СССР; союзная и автономная республики участвуют в решении вопросов, отнесенных к ведению Союза ССР (для АССР — ведению союзной республики), в высших органах государственной власти и управлении соответственно Союза ССР и союзной республики (по вопросам, отнесенным к ведению союзной республики (в АССР — ведению АССР), республика координирует и контролирует деятельность предприятий, учреждений и организаций союзного, а в АССР — союзной республики подчинения.

Для наилучшего обеспечения единства политики и практики Союза ССР и союзных республик, наиболее полного и своевременного выявления интересов и нужд союзных республик в органах Союза ССР расширено их представительство в союзных органах: ныне союзные республики конституционно представлены в палатах Верховного Совета СССР, в Президиуме Верховного Совета СССР, в Совете Министров СССР, в Верховном Суде СССР.

Для советского федерализма современного периода характерен максимальный охват правовым регулированием основных вопросов строительства Советского союзного государства. Разумеется, что главным юридическим источником, нор-

мами которого регулируются эти вопросы, являются по-прежнему Конституция СССР, конституции союзных и автономных республик. Однако ныне они полнее, чем прежде, регулируются и нормами текущего государственно-правового законодательства, прежде всего органического, к которому относятся такие акты, как Регламент Верховного Совета СССР, Регламенты Верховных Советов союзных и автономных республик, Закон о Совете Министров СССР и Законы о Советах Министров союзных и автономных республик, Закон о Верховном Суде СССР, Закон о Прокуратуре СССР, Положение о Совете Союза и Совете Национальностей Верховного Совета СССР, Положение о постоянных комиссиях Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР, Закон о народном контроле СССР, а также Закон о гражданстве СССР. Никогда вопросы строительства нашего федеративного государства так полно не были урегулированы правовыми нормами, как в настоящее время, никогда так не была прочна правовая его основа, как в современный период. Задача ныне состоит в том, чтобы полнее использовать правовые возможности для укрепления советского федеративного строя, для своевременного решения постоянно возникающих проблем в национальных отношениях между народами СССР.

Как в условиях совершенствования социализма необходимо Советское общенародное государство, так в современный период необходима и наша федерация. Утверждение новой исторической общности и образование советского народа вовсе не означает исчезновения уже в современный период наций и народностей, а, следовательно, полного, исчерпывающего удовлетворения присущих им всех нужд и запросов. Вот почему в 1977 г. Конституционная комиссия Верховного Совета СССР не поддержала предложения об упразднении уже в современных условиях некоторых институтов советского федерализма — ликвидации союзных и автономных республик или резкого ограничения их суверенитета, лишения их права выхода из состава Союза ССР, предложения об упразднении Совета Национальностей и создании однопалатного Верховного Совета СССР.

В расцвете сил и процветания наше федеративное общенародное государство встретило свое шестидесятилетие. Оно ныне является главным орудием в борьбе советского многонационального народа за коммунизм, за построение такого общества, в котором полностью исчезнут национальные разли-

ция и люди станут просто членами бесклассового коммунистического общества.

Чтобы обеспечить такое развитие общества, КПСС всегда заботится о наиболее полном и своевременном удовлетворении нужд и запросов, возникающих у народов в ходе коммунистического строительства, о дальнейшем укреплении их дружбы и братства, неуклонном развитии тех черт, которые объединяют народы. Особенностью национальной политики КПСС является ее всеохватывающий характер.

12 января 1983 г. Президиум Верховного Совета Союза ССР специально обсудил вопрос о работе Советов народных депутатов по дальнейшему развитию дружбы и сотрудничества народов СССР и по интернациональному воспитанию трудящихся. На заседании отмечалось, что в стране получили дальнейшее развитие традиционные интернациональные связи союзных и автономных республик, областей, городов, районов, трудовых коллективов, расширился и обогатился обмен производственным опытом, достижениями в области идейного воспитания и культуры. Обращалось внимание на задачу Советов при решении ими вопросов государственного и социально-культурного строительства конкретнее и глубже учитывать национальную специфику, проявлять больше заботы о всестороннем развитии всех наций и народностей, особенно малых народов. Он подчеркнул необходимость настойчиво устранять из практики любые отклонения от ленинской национальной политики, последовательно обеспечить полное равенство советских людей всех национальностей.

Президиум Верховного Совета Союза ССР принял постановление, в котором поручил Советам народных депутатов постоянно уделять внимание развитию и углублению дружбы и сотрудничества народов СССР, успешному решению общенародных задач развития экономики, повышения благосостояния и культуры трудящихся при тщательном учете особенностей каждой союзной республики, интересов всех наций и народностей каждой союзной республики, интересов всех наций и народностей страны. В постановлении подчеркивается важность настойчивого совершенствования форм участия трудящихся всех национальностей в деятельности Советов народных депутатов, в управлении государственными и общественными делами, необходимость принятия мер к тому, чтобы в условиях многонационального состава населения союзных

и автономных республик все национальности были должным образом представлены в советских органах⁴².

Постановление Президиума Верховного Совета СССР претворяет также указание КПСС о необходимости обеспечения правильного представительства в партийных и государственных органах наций и народностей, населяющих союзные и автономные республики при должном учете деловых и идейно-нравственных качеств каждого человека.

Конечной целью Советского федеративного государства является построение коммунистического общества. В. И. Ленин говорил, что «... при полном проведении демократии во всех областях ... разовьется *практически* абсолютное устранение малейших национальных трений, малейшего национального недоверия, создастся ускоренное сближение и слияние наций, которое завершится *отмиранием* государства»⁴³. О том же говорится в постановлении ЦК КПСС от 19 февраля 1982 г. «О 60-й годовщине образования Союза ССР»: «Союз ССР — это динамичная и эффективная форма государственного объединения советских наций и народностей, рассчитанная на весь исторический период постепенного перерастания социалистической государственности в коммунистическое общественное самоуправление»⁴⁴. Этому служит советский федерализм, который В. И. Лениным всегда рассматривался как форма перехода от разобщенности наций и народностей к будущему их единству, этому служит Союз ССР — живое воплощение ленинских идей о советском федерализме.

⁴² Ведомости Верховного Совета СССР. 1983, № 2, ст. 32.

⁴³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 30, с. 22.

⁴⁴ О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических республик. Постановление ЦК КПСС от 19 февраля 1982 г. М., 1982, с. 17.

О ПРИРОДЕ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ ЗРЕЛОГО СОЦИАЛИЗМА

В. Д. АРДАШКИН

Поставленная XXVII съездом КПСС задача дальнейшего совершенствования социализма предполагает и исследование его государственно-правовой надстройки — закономерных черт, динамики, перспектив. В этом аспекте требует творческого осмысления, в частности, положение о том, что становление бесклассовой структуры общества в главном и основном произойдет в исторических рамках зрелого социализма. Кроме того, совершенствование социализма выдвигает новые научные проблемы государственно-правового строительства.

Закономерные, сущностные признаки организации социальной власти определяются, как известно, типом производственных отношений и сохраняют в принципе целостность, устойчивость в границах той или иной общественно-экономической формации. По ним судят о типе социальной (в том числе государственной) власти. Формационный подход дает возможность типовой, целостной характеристики и организации власти всей коммунистической формации, обеих ее фаз — низшей и высшей. Коммунистическому типу власти свойственны, по крайней мере, такие сущностные, коренные признаки: реальное народовластие (народное самоуправление), гуманистические цели, созидательные функции, первенство и преобладание методов убеждения над принуждением. Государственная власть социализма воплощает указанные формационные признаки с определенной степенью полноты и зрелости в зависимости от достигнутого экономического, политического и культурного уровня.

Народовластие (самоуправление) первой фазы коммунизма выступает прежде всего как государственное самоуправ-

ление народа, «настоящее народное самоуправление», «самоуправление государством», по выражениям В. И. Ленина¹. Это означает, что перед нами — принципиально новая организация социальной власти, имеющая сущностные черты коммунистического типа власти и в то же время некоторые черты государства (в собственном смысле). Эти «государственноподобные» черты, неизбежные в низшей фазе коммунистического общества, не являются, естественно, доминирующими, носят более характер внешнего сходства. Понятно, что методологический вывод марксизма-ленинизма о государстве пролетарской диктатуры как о «полугосударстве», «не собственно государстве» относится и к государственности построенного и развитого социализма (в гораздо большей мере). Поэтому социалистическая государственность есть разнотипность коммунистического типа власти. «Советский народ регулирует свои отношения по типу коммунистического самоуправления в конкретно-исторической форме, соответствующей первой фазе коммунизма»².

Укрепление социалистического государства отнюдь не связывается с разрастанием государственного аппарата, с усилением принудительного, репрессивно-карательного механизма, что, напротив, свойственно развитию государства в собственном смысле. Широко известны высказывания В. И. Ленина о том, что наше государство сильно сознательностью масс и что вовлечение трудящихся в работу аппарата управления удешевляет его силы. В конечном счете укрепление и развитие В. И. Ленин видел в успешном осуществлении (более широко, всеобщем и планомерном осуществлении) Советским государством его исторических задач³. И в настоящее время крепость государственного самоуправления определяется в первую очередь сознательным и творчески активным участием советского народа в осуществлении государственных функций. Поэтому основной закономерностью развития нашего государства было и остается всемерное развертывание социалистической демократии.

Конституция СССР 1977 г. закрепляет, что государство зрелого социализма охватывает и представляет все классы

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 34, с. 316; т. 35, с. 288. См. также. Социалистическая демократия, государственность и самоуправление — Коммунист, 1982, № 15, с. 103.

² Николаева Л. В. Объективные и субъективные факторы социального прогресса и свободы М., 1974, с. 194.

³ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 72.

и социальные слои общества, все нации и народности, являясь универсальным политическим объединением всего советского народа как исторически новой социальной и интернациональной общности. Классовость советского общества (в плане учета классовых различий) не имеет уже первостепенного, существенного значения в организации и функционировании политической системы. Напротив, преобладает общесоветское общесоциальное, общезначимое в образе жизни всех классов и социальных групп, всех наций и народностей. Сложилось социально-политическое и идейное единство советского общества, ведущей силой которого выступает рабочий класс. Конституция СССР устанавливает равноправие граждан во всех областях экономической, политической, социальной и культурной жизни общества, независимо от происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности и других обстоятельств (ст. 34). Более того, общенародное государство способствует усилению социальной однородности общества — стиранию классовых граней, существенных различий между городом и деревней, всестороннему развитию и сближению всех наций и народностей СССР.

Наше многонациональное государство выступает и как организация национального самоуправления, поскольку образовалось и функционирует на основе реализации национального суверенитета, в результате свободного самоопределения наций и народностей. Вместе с тем в государственности народов СССР определяющую роль играли и играют интернациональные черты⁴. Советское общенародное государство интернационалистично по своим политическим, экономическим, социальным и идеологическим основам. Это воплощается в единстве руководящего ядра государственности и всей политической системы — Коммунистической партии Советского Союза, в единой политической основе государства — Совета народных депутатов, в экономике как едином народнохозяйственном комплексе и т. д. Сугубо юридических позиций интернационализм выражается в высшей юридической силе Конституции

⁴ Открывая I Всесоюзный съезд Советов, видный деятель партии и государства П. Г. Смидович так выразил мысль о диалектической связи национального и интернационального: «В советских государствах чем теснее сплавиваются отдельные нации, тем более обеспечивается свобода их самоуправления и тем более шансов имеют экономически отсталые нации получить необходимые для их национального развития материальные предпосылки...» (Наука и жизнь, 1982, № 12, с. 49).

СССР и верховенстве общесоюзных законов в федеративной нормативно-правовой системе.

Политические, идейные антагонизмы ныне возможны лишь на персональном, а не общественном уровне, как индивидуальные антагонизмы.

Коммунистическая формация открывает «царство свободы», свободы в широком философском понимании как преобладания субъективного (сознательного, планового) над объективным, как контроля коллективного, социального разума, воли над общественными и природными силами и процессами⁵. Развитой социализм достигает той ступени свободы, политической культуры, при которой обеспечивается научное и планомерное формирование всех сторон государственной жизни при решающем участии народа. Причем уровень свободы государственного самоуправления неуклонно повышается, ибо открывается полный простор для воплощения объективных законов первой фазы коммунизма, отличительных черт зрелого социализма, его образа жизни.

И наоборот, возрастающий размах коммунистического строительства постоянно требует повышения сознательности, всестороннего развития личности, социально-политической активности населения. Вот почему уровень свободы общества зависит от активной жизненной позиции каждого советского человека. Этим определяется ныне конкретно-историческое наполнение конституционного положения «Свободное развитие каждого есть условие свободного развития всех» (ст. 20 Основного Закона СССР).

Гуманистическая цель государства (расширение реальных возможностей для применения гражданами своих творческих сил, способностей и дарований, для расцвета личности) — главный ориентир динамики созидательных функций народного самоуправления. Их первоочередная и стержневая задача — повышение благосостояния трудящихся.

Общепародная государственность не может быть сведена к государственному аппарату ни в организационно-структурном, ни в функциональном аспектах. С одной стороны, аппарат социалистического государства в значительной мере сливается с обществом, и этот процесс прогрессирует. С другой стороны, государственные функции осуществляются не только органами государства. Государственно-правовая активность наро-

⁵ См.: Паркин В. Ф. Диалектика свободы и необходимости при социализме. М., 1973, с. 57—100.

да выражается в смешанных государственно-общественных образованиях и общественно-правовых формах (органы народного контроля, товарищеские суды и т. п.), а также в прямом участии в решении государственных дел (ст. 5 Конституции СССР). Наиболее яркое проявление постепенного слияния аппарата государства с обществом, основа этого процесса есть организация и деятельность Советов народных депутатов.

Дальнейшая демократизация государственного организма означает одновременно совершенствование той его части, которая является штатным аппаратом, профессионально выполняющим функции управления общественными делами. Важнейшее место здесь принадлежит аппарату государственного управления в области экономики и культуры, т. е. тем органам управления общесоциальными делами, которые в буржуазном государстве играют второстепенную роль. Очередная задача сегодняшнего дня — создание новой и единой эффективной системы управления агропромышленным комплексом страны в соответствии с решениями майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС

Уже в современных условиях складывается организационная форма будущего единого агропромышленного комплекса на базе изменения структуры социалистической собственности, образования мощных «спаек» на стыке двух форм собственности. Нарастание агропромышленной интеграции есть предвестие распространения общенародной собственности на все средства производства. Поэтому логично предположить, что единая общенародная собственность сложится и какое-то время просуществует еще в исторических границах первой фазы коммунизма⁶.

Совершенный, высокоэффективный и целостный аппарат экономического и социально-культурного управления, который в итоге сформируется в рамках зрелого социализма, станет, надо думать, одним из звеньев будущей системы коммунистического общественного самоуправления. Основу же формирования этой системы составят Советы народных депутатов.

Итак, характерные признаки Советской общенародной государственности видятся: 1) в свободно поставленных и ре-

⁶ См. Косолапов Р. Вклад XXIV, XXV и XXVI съездов КПСС в разработку теоретических и практических проблем развитого социализма и перехода к коммунизму. — Коммунист, 1982, № 5, с. 57.

ально достигаемых целях и задачах, в направлениях свободной созидательной деятельности, осуществляемой при активном участии населения на базе его идейной, коммунистической убежденности; 2) в общенародном, интернациональном содержании и Советской федеративной форме; 3) в последовательно «растворяющемся» в обществе аппарате государства на базе развития Советов народных депутатов, а также в совершенствовании и повышении значимости специализированного аппарата хозяйственного и социально-культурного управления.

Что касается такой «традиционной» черты государства, как наличие и функционирование механизма принуждения, то на этом целесообразно остановиться особо.

Проблема государственного принуждения ныне заключается в том, чтобы на научной почве оптимизировать взаимодействие убеждения и принуждения соответственно этапу зрелого социализма, определить допустимые пределы, содержание, формы, «дозы» законного принуждения. Именно законного — принуждения через правовой механизм, который является основой государственной и общественной жизни, тем более в сфере такого острого государственно-властного воздействия. Правоохранительная (принудительно-правовая) политика — это часть юридической политики, ее «негативная» сторона в области борьбы с нарушениями, отклонениями от правопорядка⁷.

Методологическим критерием, обуславливающим стратегию правоохранительной политики в целом, ее составных элементов, является последовательное воплощение в ней формационных, сущностных, характерных черт власти коммунистического общества в первой фазе. На этой базе были выработаны принципиальные ленинские положения о приоритете убеждения перед принуждением, о тенденции смягчения наказаний и замене их мерами общественного воздействия и т. д. При этом нужно помнить важное указание В. И. Ленина о том, что нельзя сделать ни шагу в какой угодно области общественной деятельности (вопрос о перспективах, основных тенденциях, направлении и характере деятельности) без учета изменений социальной структуры общества и власти¹⁰. Нако-

⁷ Понятие правоохранительной политики носит более общий характер, чем уголовной и иной отраслевой правообеспечительной политики. О понятии правовой, уголовной политики см.: Основания уголовно-правового запрета (криминализация и декриминализация). М., 1982, с. 11—19.

⁸ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 20, с. 186.

нец, тактика правоохранительной политики формируется также в зависимости от конкретной социальной ситуации⁹.

Та часть государственного аппарата, которая постоянно, повседневно осуществляет подзаконное принудительно-правовое и связанное с ним организационно-профилактическое регулирование, получила наименование правоохранительных органов. Деятельность этих специализированных органов по поддержанию порядка в обществе образует костяк, основу правоохраны. Вместе с тем правоохранительные функции реализуют и другие государственные органы, государственно-общественные и общественно-правовые формирования. В этом аспекте указанные органы включаются в государственный охранительный механизм и наряду с «профессиональными» органами составляют его организационно-структурную сторону¹⁰. С чисто юридической стороны правоохранительный механизм есть разновидность механизма правового регулирования, посредством которого осуществляется специализированное, опирающееся на принуждение поддержание государственного порядка в обществе. Через правовые средства, образующие принудительно-правовой механизм, государство выражает отрицательное отношение к определенным фактам общественной жизни.

В современной правовой системе установлены сферы и масштабы принудительного регулирования, зависящие от достигнутого уровня социальной и индивидуальной свободы. В чем заключается соотношение свободы и принуждения в праве?

Советская правовая система (механизм), будучи инструментом научного управления, показателем сознательного овладения и использования социальных закономерностей, воплощает в себе свободу общества зрелого социализма. Правовое регулирование строится в соответствии с диалектикой соотношения свободы и необходимости. Это, с известной долей упрощения, выглядит так: необходимое (объективное) — социальные потребности, противоречия, закономерности — отражается в субъективном (идеальном) правосознании, переходящем в идеальную реальность (материальную надстроеч-

⁹ Интересные и верные суждения о совершенствовании государственного принуждения в современный период высказаны В. Н. Кудрявцевым. (См. Право и поведение. М., 1978, с. 154—160; Правовая система и укрепление социалистического общества.— Коммунист, 1981, № 9, с. 70—71).

¹⁰ Вопросы о системе правоохранительных органов, о структуре механизма правоохраны нуждаются в дальнейшем исследовании.

ность) — систему права, законодательство, которое материализуется в жизненных отношениях, организуя их, обеспечивая планомерное развитие общественного организма по заданному курсу.

Система права как вторичная (надстроечная) материальность есть объективная необходимость, детерминирующая социальные процессы. Но не просто необходимость. Это необходимость всеобщая, устойчивая, повторяющаяся, т. е. закон (в философском смысле)¹¹. Таким образом, право становится закономерностью государственной и общественной жизни, нормативным фундаментом свободного развития, динамическим, творчески преобразующим социальную практику.

Непосредственно регулирующее воздействие права выражается в определении должных, обязательных и возможных, допустимых масштабов поведения. Свобода воли, свободный правовой поступок проявляется в том, что субъект сознает эти реальные юридические нормативы, правильно в них ориентируется добровольно избирает правильный вариант поведения. Свободное правовое поведение, следовательно, включает в себя два момента: гносеологический — осознание правовой необходимости и социальный — деятельность на основе такой правовой ориентации¹². Поскольку в советском праве воплощена всенародная воля, постольку подчинение нормам права (соблюдение, исполнение, использование) происходит преимущественно свободно, осознанно и самостоятельно, а не вынужденно. Такое отношение к праву не является само собой, а есть результат целенаправленной и настойчивой идеологической, политико-воспитательной работы, самовоспитания, жизненного опыта. Свобода в подчинении «снимает» принудительность, даже если государственно-властное предписание содержит известные ограничения бытия субъекта в личной, имущественной и иных сферах жизни. И чем полнее и глубже внедрено в первую очередь марксистско-ленинское мировоз-

¹¹ На это верно обратил внимание С. С. Алексеев (См.: Актуальные проблемы теории социалистического государства и права. М.: Институт государства и права АН СССР. 1974, с. 29).

¹² Этого единства не учитывают авторы, допускающие возможность свободного поведения и тогда, когда лицо руководствуется извращенно понятыми интересами, ложными целями, противоправными мотивами. В таких случаях речь идет скорее о свободе не в научном, а в бытовом значении: сам избрал это, хотя мог и то. Свободное поведение — отмечает В. Г. Афанасьев, — «предполагает выбор вариантов поведения, разумеется, в рамках общественных традиций, норм, принципов». Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. М., 1977, с. 348).

знание, чем эффективнее правовое воспитание, тем свободнее, «безболезненнее» проходит подчинение закону. В этом процессе интегрируется социальная свобода, воплощенная в политике партии и государства, в том числе в правовой системе, и индивидуальная свобода, выражающаяся в активной жизненной позиции, в том числе в правовой активности. Так складывается удвоение, умножение сил, творческой энергии государственного самоуправления народа.

Советское право обращивается 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. В таких ситуациях волевое поведение индивидов и коллективов характеризуется игнорированием правовых предписаний, отступлением от них по различным субъективным и также объективным причинам. Государственное принуждение направляется в первую очередь против лиц с антиобщественными социальными качествами. Это лица, которые, как отмечалось на XXVII съезде КПСС, стремятся поменьше дать, а побольше урвать от государства. Именно на почве такой психологии и появляется эгоизм, мещанство, накопительство, равнодушие к заботам и делам народа. Немалый ущерб обществу, семье наносит пьянство которое еще остается серьезной проблемой¹³. Поэтому важно всеми организационными, финансовыми, юридическими средствами накрепко закрыть всякие щели для тунеядства, взяточничества, спекуляции, для нетрудовых доходов, любых посягательств на социалистическую собственность. За последние годы принят ряд новых актов, в которых установлены новые составы преступлений, усилен социальный контроль за осужденными условно, с отсрочкой исполнения приговора и т. д.¹⁴ Имеются резервы совершенствования и других отраслей законодательства. Необходимо, например, приведение их в более полное соответствие с конституционными нормами о недопустимости использования социалистической собственности, имущества, находящегося в личной собственности или в пользовании гражд-

¹³ Правда, 1986, 26 февр.

¹⁴ См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР «О дальнейшем совершенствовании уголовного и исправительно-трудового законодательства». — Ведомости Верховного Совета СССР, 1982, № 30, ст. 572 и др. акты.

дан, для личной наживы, для извлечения нетрудовых доходов и в других корыстных целях (ст. ст. 10. ч. 4; 13, ч. 3). Так, заслуживает поддержки предложение о дополнении нашего гражданского законодательства статьей 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 усилении борьбы с такими довольно распространенными, к сожалению, правонарушениями, как сдача в поднаем жилой площади по спекулятивным ставкам, спекулятивный обмен жилой площади и т. д.¹⁵.

Вместе с тем 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 нами самими¹⁶. Психологический механизм поведения достаточно сложен, «срывы», «сбои» в нем могут быть совсем случайными, ситуативными, поэтому «мелкие правонарушения допускал и допускает любой из нас, даже не страдающий деформацией личности»¹⁷.

Предметно-преобразующая деятельность человека в сфере правового регулирования может быть несвободной в результате непреодолимого действия природных и технических сил. 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 занимает необходимость принудительных мер для обеспечения государственной безопасности (например, при охране государственной границы) в условиях военного положения. Материализуют принуждение здесь вооруженные силы.

Многообразие источников несвободного, неправомерного поведения требует дифференцированных и тонких правовых оценок и соответственно построения адекватной и гибкой системы мер принуждения. Это, во-первых, общеправовая диф-

¹⁵ См.: Бунтов С. Д. Совершенствование гражданского законодательства по борьбе с корыстными правонарушениями. — Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право, М., 1982, № 6, с. 61—66.

¹⁶ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е изд., т. 20, с. 111.

¹⁷ Кудрявцев В. Н. Правовое поведение: норма и патология. М., 1982, с. 181.

ференциация принуждения по видам в зависимости от заложенных социально-юридических программ: а) меры ответственности (в них выражается государственное осуждение, чтобы исправить и перевоспитать нарушителя); б) меры защиты (их направленность — против самого противоправного факта, состояния, чтобы прекратить его и восстановить порядок); в) превентивные меры (в них проявляется государственная предусмотрительность, чтобы предупредить наступление общественно опасных ситуаций)¹⁸. Возможны, кроме того, принудительные меры с комбинаторными программами на базе предыдущих. Но поскольку в них преобладает какой-то ведущий функционально-целевой профиль, они примыкают к уже названным разновидностям. Реализация принуждения чаще всего носит длящийся правоприменительный характер, протекает в определенной процедуре, поэтому процесс должен быть достаточно «вооружен», чтобы преодолеть возможное сопротивление определенных участников процесса. Совокупность понудительно-вспомогательных, опосредствующих мер составляет, по нашему мнению, еще один вид правового принуждения (процессуально-обеспечительное). Во-вторых, необходима связь и взаимозависимость всех отрицательных реакций государства, что в итоге повышает результативность всей системы принуждения и ее составных звеньев. Особенно большое значение имеет взаимосвязь отраслевых институтов ответственности. Так, в целом ряде норм уголовного закона прямо учитываются факты применения административных и дисциплинарных взысканий, а также мер общественного воздействия¹⁹. Поэтому действие уголовного закона оказывается непосредственно увязанным с применением других мер ответственности. 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. От достижения единства, органичности принудительно-правовых средств во многом зависит решение в рамках зрелого социализма задачи искоренения преступности и других правонарушений.

В последние годы намечился новый этап совершенствования правоохранительной политики нашего государства. Содерж-

¹⁸ См. подробнее: Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1981, т. 1, с. 269—287.

¹⁹ См., в частности, уже названный Указ от 26 июля 1982 г.

жание его в решающей степени предопределено Конституцией СССР и выражается, на наш взгляд, в следующем. Это, во-первых, 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 уже принят ряд подконституционных актов, как самостоятельных, так и корректирующих действующие акты. Обновлено на базе Конституции законодательство о правоохранительных органах (прокуратуре, суде и т. д.) Законами поднята роль данных органов Конституция СССР и Закон о народном контроле внесли значительные изменения в правовое положение органов народного контроля. Хотя эти органы не являются «чисто» правоохранительными, от их работы во многом зависит 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 систему²⁰. Во-вторых, принята и осуществляется программа специальных мер, направленных на улучшение работы по охране правопорядка и усилении 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. Свидетельство этого — новые Положения о поставках продукции и товаров, постановление ЦК КПСС Совета Министров СССР и ВЦСПС от 13 декабря 1979 г. «О дальнейшем укреплении трудовой дисциплины и сокращении текучести кадров в народном хозяйстве» и другие акты. В третьих, происходит заметная гуманизация принудительно-правовой практики. В уголовной политике взят курс на более широкое применение наказаний, не связанных с изоляцией от общества, введена возможность отсрочки исполнения приговора, законом регламентированы профилактические меры для выявления причин и условий, способствовавших совершению преступлений. Впервые в истории нашего законодательства приняты Основы законодательства об

²⁰ См.: Цабрия Д. Д. Органы народного контроля (особое правовое положение). — Сов. государство и право, 1981, № 4, с. 13—16.

административных правонарушений, очередной шаг — принятие соответствующих кодексов в союзных республиках. Основы содержат ряд принципиально новых гуманистических и демократических положений. Наконец следует отметить упрочение гарантий прав граждан. Здесь, в частности, новые нормы, включенные в Основы гражданского законодательства, о защите чести и достоинства гражданина, о возмещении ущерба, причиненного гражданам незаконными действиями должностных лиц. С другой стороны, приняты меры для последовательной активизации общественности, общественных формирований в борьбе с правонарушениями (например, в союзных республиках утверждены Положения об общественных пунктах охраны порядка).

Формационный принцип позволяет так представить процесс становления и развития власти коммунистического общества: типовое (родовое) понятие — коммунистическое самоуправление, видовые понятия — государственное самоуправление (государственность первой фазы коммунизма) и общественное самоуправление (высшей фазы коммунизма). В свою очередь, разновидности коммунистического самоуправления имеют (и будут далее иметь) подвиды, соответствующие внутренним этапам формации, ее фаз. Что касается критерия периодизации социалистического государства, то в содержательном плане им выступают изменения в характере социально-экономической структуры общества и основанной на ней государственной власти. Представляется, что подвидами государственного самоуправления являются: а) государственность раннего социализма, построенного в основном; б) государственность развитого социализма; в) «неполитическое государство» периода непосредственной трансформации государственности в высшую форму коммунистического самоуправления. Ленинский прогноз о «неполитическом государстве»²¹, думается, относится ко времени, когда в основном сложится бесклассовая структура социалистического общества²². Качественная особенность данного периода с высокой степенью вероятности видится такой: социалистическое бесклассовое государство станет единым собственником средств производства, осуществляющим в полной мере свободное управление делами общест-

²¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 63.

²² См.: Фарберов Н. П. Конституционные основы организации Советского общенародного государства. М., 1982, с. 23.

ва при всеобщем социально активном участии народа. Неполитическое государство сократит до необходимого минимума механизм принудительно-правового регулирования, поскольку в основном будет решена проблема преступности и других правонарушений. Наряду с этим советское общенародное государство останется федеративной формой интернационального и национального самоуправления. «Жизнь убеждает: Союз ССР — это динамичная и эффективная форма государственного объединения советских наций и народностей, рассчитанная на весь исторический период постепенного перерастания социалистической государственности в коммунистическое общественное самоуправление»²³. В целом же государственность всей нижней фазы коммунистической формации по своему политическому и социальному содержанию является общенародной — государственным самоуправлением всего народа. Вместе с тем к государственности фазы социализма примыкает и пролетарское государство. Известно, что Маркс и Ленин четко отличали государство периода переходного от капитализма к коммунистической формации (государство диктатуры пролетариата) от «будущей государственности коммунистического общества» (государство первой фазы коммунизма)²⁴. Тем не менее В. И. Ленин считал правильным называть пролетарское государство социалистическим. В политической системе переходного, межформационного периода уже преобладают сущностные (формационные) признаки власти нового типа: созидательные функции, подлинный демократизм и т. д. Однако представляется сомнительным предложение о расширении коммунистической формации за счет включения третьей стадии (наряду с двумя собственными фазами) — переходного периода²⁵. Как можно распространительно толковать, к примеру, ясное положение о том, что «исторически, несомненно, должна быть особая стадия или особый этап перехода от капитализма к коммунизму...»²⁶.

²³ О 60-й годовщине образования Союза Советских Социалистических Республик. Постановление ЦК КПСС от 19 февраля 1982 г. М., 1982, с. 17.

²⁴ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 19, с. 27, Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 89—105.

²⁵ Ким М. О периодизации процесса строительства социализма в СССР — Коммунист, 1981, № 7, с. 32—34.

²⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 86.

Нельзя согласиться и с «распространением» политической надстройки переходной стадии (диктатуры пролетариата) на коммунистическую формацию — на начальный этап ее низшей фазы до построения развитого социализма²⁷. Для обоснования качественной самостоятельности государственности раннего социализма достаточно взгляда на характер его экономической системы и социально-классовой структуры в течение более чем тридцатилетнего этапа в истории СССР. Это, во-первых, установление нового, коммунистического типа производственных отношений, основу которых составила социалистическая (государственная и колхозно-кооперативная) собственность на средства производства; во-вторых, социальная однотипность, состоящая из двух дружественных классов — рабочих и народной интеллигенции. Конституция СССР 1936 г., закрепившая экономическую и социальную систему раннего социализма, установила, что вся государственная власть принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся. Советы же формировались населением (рабочими, крестьянами, интеллигенцией) на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Излишне, по-видимому, давать соответственно экономическую, социальную и политическую характеристику общества переходного периода, чтобы увидеть его качественное отличие от общества социализма, построенного в основном, и, следовательно, качественное отличие пролетарского государства от государственности всех трудящихся. Трансформация государства диктатуры пролетариата в общенародное происходила в ходе строительства основ социализма, в процессе решения задач переходной стадии. Поскольку «политика не может не иметь первенства над экономикой»²⁸, поскольку в государственной власти переходного периода не могли не складываться черты будущей государственности начального этапа социализма, т. е. черты всенародной государственности. В 1926 г. М. И. Калинин писал, что «пролетарское государство будет превращаться постепенно, по мере успехов социалистического строительства, изживания капиталистических отношений и исчезновения капиталистов, в государство общенародное, имеющее уже новый смысл и содержание (устремление к коммунизму)»²⁹.

²⁷ См.: Государство и демократия в период построения развитого социализма М., 1974, с. 24—31.

²⁸ Ленин В. И. Поли. собр. соч., т. 42, с. 278.

²⁹ Калинин М. И. Избранные произведения. М., 1975, с. 128.

Представляется, что в новой редакции Программы КПСС следует более адекватно отразить положения об этапах становления и развития власти коммунистического типа. В первую очередь это относится к периодизации социалистического государства: уточнение места и пределов «жизни» государства диктатуры пролетариата, определение характера государственности всей социалистической фазы и ее этапов.

ОБЪЕКТИВНАЯ СТОРОНА ПРАВОАКТИВНОГО ПОВЕДЕНИЯ ЛИЧНОСТИ

Б. Я. БЛЯХМАН

Правовая активность занимает важное место в структуре общественной деятельности. Поскольку абстрактное понятие социальной активности является отражением процессов, происходящих в действительности, активность может быть обнаружена только в деятельности, которая, в свою очередь, существует в определенных общественных отношениях, в различных видах общественной практики. Видам человеческой деятельности соответствуют виды социальной активности. Их можно свести к следующим: трудовой, общественно-политической, художественной, правовой и т. д.

Поведение есть превращение внутреннего состояния человека в действия по отношению к социально значимым объектам¹. Взяв за критерий деления поведения норму права, его можно разделить на юридически значимое и поведение, не имеющее отношения к праву. В то же время правовое поведение существует в двух видах: правомерном и противоправном. Признаки правомерного и противоправного поведения, как правило, точно и полно определены законом. Однако есть моменты, которые требуют дальнейшего изучения.

В науке имеется квалификация юридически значимого поведения, данная В. Н. Кудрявцевым. Она включает две большие группы: а) общественно полезное поведение, желательное с точки зрения интересов общества, — социально-правовая активность, выполнение обязанностей, использование прав; б) поведение нежелательное и социально-вредное — неиспользование прав, неисполнение обязанностей. Кроме этого

¹ См. Социальная психология. М., 1975, с. 67.

дается еще и нейтральное поведение². Возникают вопросы: является ли нейтральное поведение правомерным? Будет ли неиспользование прав правомерным? Если на второй вопрос ответ дан, на наш взгляд, правильно: неиспользование своих прав—поведение, безусловно, правомерное, считать его противоправным нет никаких оснований. Использовать или не использовать свое право—дело самого субъекта³. Ответить на первый вопрос значительно сложнее. Нейтральное поведение относительно закона—это поведение, не указанное в нормах права. Однако не всякое фактическое поведение может быть указано в правовых нормах, законодатель иногда не успевает своевременно регулировать сложившиеся общественные отношения. Во-вторых, не всякое поведение целесообразно облачать в форму закона. Тем не менее, как отмечалось в литературе, при социализме юридической защитой пользуются «не только интересы, нашедшие выражение в нормативных актах, субъективных правах и обязанностях, но и другие интересы на обеспеченные особыми субъективными правами»⁴. Исходя из выше изложенного, термин «нейтральное поведение» относительно закона—условен. Правомерным считается поведение, которое правом не запрещено, которое не противоречит общественным интересам и интересам других лиц. В ст. 65 Конституции говорится, что гражданин СССР обязан уважать права и законные интересы других лиц. Конституция определяет и границы правомерного поведения: «Использование гражданами прав и свобод не должно наносить ущерб интересам общества и государства, правам других граждан»⁵.

Многие ученые считают, что применительно к гражданину существует презумпция правомерности поведения, не закрепленного правом⁶. С данным утверждением можно согласиться.

Как было показано выше, разновидностей правомерного поведения значительно больше, чем противоправного, однако, только в последнее время юридическая наука стала уделять вопросам правомерного поведения большее внимание. Появи-

² См: Кудрявцев В. Н. Право и поведение М., 1978, с. 40.

³ См: Там же, с. 41.

⁴ Мальцев Г. В. Социалистическое право и свобода личности. М., 1968, с. 134.

⁵ Конституция СССР. М., 1977, ст. 39.

⁶ См Кудрявцев В. Н., Манов Н. С. Закон и пределы правомерного поведения—Сов. государство и право, 1980, № 10, с. 34.

лись работы, посвященные соотношению права и поведения⁷, социально-правовой активности личности⁸.

Ранее юридическая наука занималась проблемами преступного поведения, была предложена конструкция — состав преступления, что явилось значительным вкладом в совершенствование категориального аппарата, улучшение всей работы по борьбе с преступностью.

На наш взгляд, для более глубокого изучения правомерных действий необходимо ввести методологическую конструкцию — состав правомерного поведения. В литературе уже отмечалось, что любое человеческое поведение имеет свою структуру, свои элементы. В нем всегда можно выделить объективную сторону — те конкретные действия (бездействия), которые были совершены лицами, включая способ действия, примененные средства, наступившие последствия; субъективную сторону — мотивы, цели, степень сознания и предвидения последствий; объект — та социальная ценность, на которую направлено действие⁹. Поскольку деятельность, в том числе и в сфере права, невозможна без субъекта, то он будет обязательным элементом состава правомерного поведения.

Говоря об объективной стороне правомерного поведения, необходимо отметить, что пределы осуществления гражданами своих прав, свобод и законных интересов очень обширны. Так, ст. 4 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик допускает совершение сделок, «хотя и не предусмотренных законом, но и не противоречащих ему». Действующее Советское законодательство предусматривает ряд норм, которые регламентируют правомерность не предусмотренных правом действий. В ст. 5 Основ указывается, что гражданские права охраняются законом, «за исключением споров, когда они осуществляются в противоречии с назначением этих прав в социалистическом обществе в период строительства коммунизма»¹⁰. Как видим, в основе правомерного поведения граждан лежит формула: «Дозволено все, что не

⁷ См.: Кудрявцев В. Н. Право и поведение. М., 1978; Пиголкин А. С. Правовая норма и поведение индивидов. — Труды ВЮЗИ, т. 56, М., 1978; Манов Н. С. Охраняемый законом интерес. — Сов. государство и право, 1980, № 9 и др.

⁸ См.: Социалистический образ жизни. М., 1980; Кожевников С. Н. Социально-правовая активность личности. — Сов. государство и право, 1980, № 9 и др.

⁹ См.: Кудрявцев В. Н. Указ. раб., с. 14.

¹⁰ См.: Чечот Д. М. Субъективное право и формы его защиты. М., 1968.

запрещено», однако она действует с определенными ограничениями. Это ограничения трех типов: а) общее указание на принципы советского общества, которым поведение не должно противоречить; б) конкретный учет целевого назначения тех или иных видов поведения; в) указание на допустимые средства осуществления своих прав и законных интересов¹¹. Таким образом, объективная сторона правомерного поведения состоит из действий (бездействий), которые нормами права разрешены; надлежащего выполнения указанных в праве обязанностей; неиспользования своих прав; а также не регламентированных правом действий; которые им не запрещены; правоактивных действий.

Следовательно, если социально-правовая активность личности — более высокая степень правомерного поведения, то она тоже имеет свою структуру, свой состав. Этот состав аналогичен общему составу всякого поведения и состоит из тех же элементов.

Говоря об объективной стороне правоактивного поведения, необходимо отметить, что формирование активного правового поведения личности в социалистическом обществе идет по линии предоставления разнообразных позиций в правовых отношениях, ситуациях и путем преодоления устаревших норм поведения¹².

Социально-активное правовое поведение личности реализуется в различных сферах: в информационно-познавательной, в сфере правового общения, в правовой деятельности, т. е. нормотворческой, правоприменительной и правоохранительной. Социалистическое общество заинтересовано в развитии всех форм правовой активности, которые представляют различные ее уровни. Наиболее четко можно зафиксировать активность в третьей сфере, она выражается: в участии в обсуждении и принятии законов и решений; в использовании правовых материалов для выступлений на собраниях и совещаниях, в участии разного рода общественных организаций (в работе ФЗМК, товарищеского суда, народных дружин, оперативных отрядов); в выполнении своих обязанностей в органах народного представительства (депутаты, народные заседатели и др.); в постоянном и разовом выполнении общественных поручений¹³. Этот перечень не является полным, он может

¹¹ См.: Кудрявцев В. Н., Манов Н. С. Указ. раб., с. 34.

¹² См.: Социалистический образ жизни. М., 1980, с. 184.

¹³ См.: Там же, с. 201.

быть расширен по мере совершенствования всех форм правовой деятельности. Что касается двух других сфер реализации активности, то в юридической науке имеются работы по этим вопросам ¹⁴.

Характеризуя объективную сторону правоактивного поведения, ряд ученых называют некоторые ее признаки: самодеятельность, интенсивность, инициативу, творчество, систематичность и др. ¹⁵. Выделение данных признаков позволяет определить, является ли поведение личности правоактивным либо просто правомерным. Правовая активность предполагает деятельность на благо других людей. Это позитивная деятельность, направленная на реализацию целей права. Правовая активность — более высокая форма правомерного поведения личности, проявляющаяся через интерес к праву, формирование побудительных мотивов вступления в правовое общение, деятельность в правовой сфере, участие в реализации общезначимых целей права. «Она предполагает более высокий уровень поведения, более высокую степень правосознания, ооольшую заинтересованность в позитивной деятельности в интересах укрепления социалистической законности и правопорядка» ¹⁶.

Исследование правомерного поведения, в том числе правоактивного, является важным моментом в совершенствовании социалистической законности и правопорядка. Его изучение даст, по наш взгляд, значительный эффект в деле совершенствования правового воспитания и управления идеологическими процессами в социалистическом обществе.

¹⁴ См.: Качан М. С. Человеческая деятельность М., 1974; Спирidonов Л. И. Социальное развитие и право Л., 1973.

¹⁵ См.: Шафиров В. М. Содержание правовой активности граждан — В кн.: Актуальные проблемы государства и права в современный период Томск, 1981, с. 8—9.

¹⁶ Чхиквадзе В. М. Социалистический гуманизм и права человека М., 1978, с. 188.

ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ

В. И. КОСТЕНКО

Политическая культура в развитии социализма является чрезвычайно сложным, многогранным социально-политическим явлением, что требует ее всестороннего комплексного изучения. Такое исследование предполагает прежде всего рассмотрение генезиса, поскольку «Самое падежное в вопросе общественной науки. — не забывать основной исторической связи, смотреть на каждый вопрос с точки зрения того, как известное явление в истории возникло, какие главные этапы в своем развитии это явление проходило, и с точки зрения этого его развития смотреть, чем данная вещь стала теперь»¹.

Возникновение и развитие политической культуры социализма происходило в тесной связи с общесоциологическим законом. Поэтому обращение к его основным аспектам будет способствовать плодотворному исследованию предпосылок становления политической культуры. Открытие и научное обоснование общесоциологического закона о возрастании роли народных масс в истории — важнейшая сторона марксистско-ленинского учения. «Вместе с основательностью исторического действия, — писали К. Маркс и Ф. Энгельс, — будет, следовательно, расти и объем массы, делом которой оно является»². В. И. Ленин, постоянно обращаясь к этому, как он подчеркивал, одному из самых глубоких и знаменитых положений основоположников научного коммунизма³, большое внимание уделял исследованию особенностей проявления и реализации общесоциологического закона в политике. Наиболее важной особенностью В. И. Ленин считал то, что в политике повышение основательности

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 39, с. 67.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 2, с. 90.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 37, с. 443.

исторического действия, его массовости хотя и выступает как необходимость, но развертывание ее зависит от практической деятельности людей, которые к тому же должны обладать соответствующими качествами для подобной деятельности⁴. Последнее является решающим обстоятельством, влияющим на степень реализации общесоциологического закона в политике. Поэтому на каждом этапе революционной политической борьбы В. И. Ленин уделял особое внимание исследованию той суммы качеств (способности, навыки, опыт, т. е. все то, что впоследствии будет включено им в понятие политическая культура), которые могут развивать самостоятельность политической деятельности⁵.

Способностью вести борьбу за свержение буржуазии и социальный прогресс обладал пролетариат. Эта способность как следствие совместной работы на предприятиях и сознательной борьбы против буржуазии выступила первой предпосылкой формирования у пролетариата качеств самостоятельной исторической деятельности. Но для успеха в революционной борьбе нужны не только политическая сознательность, активность, но и определенная зрелость, т. е. «способность революционного класса на революционные массовые действия, достаточно сильные, чтобы сломать (или надломить) старое правительство...»⁶. В данном случае ставится вопрос о переводе стихийного рабочего движения в организованное. В этом В. И. Ленин видел одну из основных задач рабочей партии. Когда эта задача партией не выполняется, то пролетариат даже при наличии революционной ситуации может потерпеть поражение. Подобная ситуация имела место в Италии. Италия, как писал А. Грамши, переживала революционную ситуацию. Бил последний час капитализма, экспроприаторов готовились экспроприировать. И они уже знали об этом и уже почти не надеялись на какой-нибудь другой исход. Но социалистической революции не произошло, произошел фашистский переворот. Это случилось потому, что социалистическая партия, провозглашавшая себя вождем рабочего класса, представляла не что иное, как обоз пролетарской армии⁷.

⁴ Там же, т. 2, с. 540.

⁵ Там же, т. 4, с. 312; т. 6, с. 406, т. 24, с. 34; т. 41, с. 395—404 и др.

⁶ Там же, т. 26, с. 219.

⁷ Лебедев А. А. Антонио Грамши о культуре и искусстве: Иден и темы «Тюремных тетрадей», М., 1965, с. 135.

Наличие такой партии выступает второй важнейшей предпосылкой формирования у пролетариата той суммы революционных качеств, которые сделали его способным вести борьбу за свержение буржуазии. «И теперь мы видим,— отмечал В. И. Ленин,— что все необходимые способности он приобрел и превратил их в дело, когда завоевал свою власть⁸. В данном случае речь идет о политической культуре пролетариата.

Наличие политической культуры у русского пролетариата и его партии во многом предопределило успех Октябрьской революции. Ведь в той отчаянной и упорной борьбе, которую вел пролетариат в России, зачастую его преимуществом были лишь большая дисциплинированность, более развитые умения солидарного революционного действия и большая, чем у его противников, гибкость в выборе форм, методов и приемов борьбы. Все это позволило рабочему классу не только победить и свергнуть российскую буржуазию, но и выстоять в кольце фронтов, организованных и поддержанных четырнадцатью капиталистическими государствами. Отсутствие действительно марксистской, закаленной, революционной партии как важнейшей предпосылки формирования политической культуры пролетариата во многом объясняет, почему при более благоприятных объективных условиях и менее развитом субъективном факторе (аморфность партий, которые не смогли стать единым центром по руководству революционными действиями, недостаточная организованность, дисциплинированность пролетариата) пролетарские революции 1919 г. в Венгрии и Германии потерпели поражение.

В связи с этим нельзя согласиться с Н. И. Улаевым, который считает, что у авангарда пролетариата и его партии до Октябрьской революции сформировались лишь некоторые «важные элементы» политической культуры⁹. Пролетариат России на рубеже XIX—XX вв. создал классовую национальную культуру, которая значительно действеннее, социально активнее и целенаправленнее отражала политические тенденции развития общества, чем у рабочего класса других стран¹⁰. Поэтому здесь точнее говорить не о важных элемен-

⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 41, с. 400.

⁹ Улаев Н. И. Формирование и развитие политической культуры советского рабочего класса. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1979, с. 79.

¹⁰ Луначарский А. В. Идеализм и материализм. Культура буржуазная и пролетарская. Пг., 1923, с. 43—50.

тах, а о наличии определенного уровня пролетарской политической культуры.

После революции политическая культура пролетариата, сохраняя преемственность, получает широкие возможности для реализации своих потенций, обогащения новыми элементами (приобретение умений, навыков, способностей в строительстве и управлении государством, обществом). Этому не учитывает Н. И. Улаев, утверждая, что после революции начинается формирование принципиально новой политической культуры у всего рабочего класса, всех советских людей¹¹. Видимо, следует говорить об очередном периоде в развитии политической культуры рабочего класса, а не о формировании принципиально новой политической культуры. Борьба за политическую власть до революции и ее защита и использование после революции выступают этапами борьбы пролетариата за социализм. Поэтому следует говорить о единой политической культуре рабочего класса, которая до социалистической революции была культурной революционной борьбы с буржуазией за государство, а после революции все более становится культурой управления государством в целях строительства социализма. Но именно та сторона политической культуры рабочего класса, которая сформировалась в ходе борьбы с буржуазией за государство, позволила ему с успехом преодолеть сложнейшую обстановку, обусловленную противоречивостью экономической и классовой структуры монархической России, противостоять не только своей, но и мировой буржуазии, пытавшейся осуществить контрреволюции.

Недостаточной развитостью данных аспектов в политической культуре рабочего класса Венгрии, Чехословакии, Польши, очевидно, во многом можно объяснить возникновение кризисных ситуаций в этих странах, когда контрреволюционные силы пытались захватить политическую власть после установления там социализма. Поэтому завоевание государственной власти (Октябрьская революция) как важнейший рубеж становления политической культуры выступило следующей (третьей) предпосылкой дальнейшего развертывания политического творчества пролетариата при опоре на государство.

Однако с завоеванием власти уже необходимы умения, знания, навыки пользования ею. Этим обусловлена постановка

¹¹ Улаев Н. И. Указ. соч., с. 79.

задачи обучения всех трудящихся делу управления государством, поскольку «только с социализма начинается быстрое, настоящее, действительно массовое, при участии большинства населения, а затем всего населения .. движение вперед во всех областях общественной и личной жизни»¹². Но для этого сначала следует освоить политический опыт, политическую культуру пролетариата. В этом В. И. Ленин видел путь к укреплению Советской власти, поскольку только пролетариат обладает в начале пути от капитализма к социализму способностью довести дело до конца¹³. Эта способность не дана сама собой, а вырастает только из материальных условий крупного капиталистического производства, стачечной борьбы, политической организованности¹⁴. Поэтому овладение политическим опытом политической культуры пролетариата составляет четвертую предпосылку развертывания социалистической политической культуры.

После победы на военном фронте рабочий класс начинает осуществлять свою главную задачу — строительство социализма. «Его могут вести десятки миллионов, когда они научатся это делать сами»¹⁵. Следовательно, для реального участия трудящихся в строительстве социализма, кроме усвоения мировоззрения, навыков и умений пролетариата и его партии, необходим опыт социалистического строительства. Поэтому В. И. Ленин вновь и вновь анализировал революционную практику и выявлял факторы, способствующие действительному участию трудящихся в политике. Из всей совокупности факторов здесь им особо выделялись три:

1. Непосредственное участие в практической политической деятельности «Сделать так, чтобы это управление было переходом к поголовному обучению всех трудящихся искусству управлять государством, и обучению не книжному, не газетному, не в речах и брошюрах, а к обучению на практике, чтобы каждый мог испытать свою способность взяться за это дело»¹⁶.

2. Всемирное развитие демократии. В. И. Ленин считал, что нет иной дороги к социализму помимо демократизма политического, ибо социализм невозможен без демократии¹⁷.

¹² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 99—100.

¹³ Там же, т. 39, с. 15—16.

¹⁴ Там же, т. 41, с. 400.

¹⁵ Там же, т. 36, с. 53.

¹⁶ Там же, т. 37, с. 414.

¹⁷ Там же, т. 11, с. 46—48.

Отсюда задачу партии он видел, прежде всего, в вовлечении все более широких масс трудящихся в пользование демократическими правами и свободами и расширении материальных возможностей этого¹⁸.

3. Необходимый уровень культуры, без чего ни вмешательство «сверху», ни энтузиазм масс не могут обеспечить решение задач социалистического строительства¹⁹, поскольку, «кроме закона, есть еще культурный уровень, который никакому закону не подчинишь»²⁰. В связи с этим В. И. Ленин подчеркивал, что рост культуры нужен для ликвидации бюрократизма в государственном аппарате²¹.

Обращение В. И. Ленина именно к этим факторам закономерно, так как лишь с захватом политической власти начинается привлечение трудящихся к практическому участию в управлении государством и становится возможным развитие у них навыков, умений и способностей к такой деятельности. Именно тогда непосредственное практическое участие в осуществлении политической власти, развитии демократии и освоении культуры становятся необходимыми предпосылками умелого ее пользования. Для России эти факторы имели особое значение, поскольку для нее был характерен неразвитый, полуфеодалный капитализм. Трудящиеся России не имели того опыта пользования демократией и того уровня общей культуры, которые имели трудящиеся развитых капиталистических стран. В этой связи В. И. Ленин писал: «Нам бы для начала достаточно настоящей буржуазной культуры...»²². Поэтому В. И. Ленин и соединял в политической культуре передовой опыт рабочего класса, выработанный им в течение многих десятилетий борьбы за политическую свободу, непосредственные навыки и умения политической деятельности и все то прогрессивное, что создал капитализм в смысле культурных ценностей²³.

Таким образом, обращение В. И. Ленина к категории «политическая культура» является закономерным итогом исследования им факторов, способствующих проявлению общесоциологического закона в сфере политики. Это подтверждает терминологический анализ теоретического наследия

¹⁸ Там же, т. 35, с. 189.

¹⁹ Там же, т. 44, с. 173—174.

²⁰ Там же, т. 38, с. 170.

²¹ Там же, т. 44, с. 172—173; т. 45, с. 381.

²² Там же, т. 45, с. 389.

²³ Там же, т. 41, с. 401—405.

В. И. Ленина по данному вопросу. Вначале появляются такие термины, как «духовно-политический облик класса», «политический кругозор», «политическое сознание», «политические возможности», «политическая зрелость», «политические способности, умения, навыки», «политическое творчество» и др.²⁴. Но все они лишь с различных сторон характеризуют самостоятельную, прогрессивную политическую деятельность. В конечном итоге В. И. Ленин обращается к понятию «политическая культура». Оно, по его мнению, с наибольшей полнотой охватывает единство факторов, черт, свойств, необходимых для самостоятельной, умелой, прогрессивной деятельности в политике.

Поскольку «социализм живой, творческий есть создание самих народных масс»²⁵, постольку для его строительства жизненно важным является приобщение к политической культуре его творцов — трудящихся. Для решения столь сложной и трудной задачи, как указывал В. И. Ленин, необходимо, прежде всего, воспитать политическую культуру у коммунистов, способных помочь трудящимся массам преодолеть предрассудки, победить старый порядок и вести дело строительства государства²⁶.

— Таким образом, анализ предпосылок возникновения социалистической политической культуры позволяет сделать вывод о том, что она возникает с объективной закономерностью, поскольку совершенствование и развитие социалистического общества в значительной мере зависят от политической культуры, являющиеся решающим фактором повышения самостоятельности и творчества народных масс в социально-историческом процессе²⁷.

Последовательно развивая ленинские идеи, КПСС придает первостепенное политическое значение вопросам социалистической культуры в условиях развитого социализма. В партийных документах: новой редакции Программы КПСС, материалах XXVII съезда, в постановлениях пленумов ЦК КПСС — сформулированы принципиальные положения и выводы о том, что приобщение к социалистической культуре в целом, к политической культуре в особенности — необходимые условия повышения эффективности как производственной, так и обществен-

²⁴ Там же, т. 6, с. 406; т. 26, с. 219; т. 37, с. 141 и др.

²⁵ Там же, т. 35, с. 57.

²⁶ Там же, т. 41, с. 401.

²⁷ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 20, с. 111; Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 2, с. 540; т. 4, с. 312; т. 35, с. 56—57; т. 45, с. 414 и др.

но-политической деятельности, направленной на создание коммунистического общества²⁸.

Именно поэтому перед партийными, государственными органами и общественными организациями поставлена важная задача — содействовать и помогать выработке высокой политической культуры и каждого гражданина. Выдвижение этой задачи закономерно, поскольку в настоящее время осуществляется перестройка всех общественных отношений на интенсивный, качественно-эффективный путь развития.

К решению указанной задачи непосредственно причастна и юридическая (государственно-правовая) наука. Она призвана выработать практические рекомендации о путях, формах и методах приобщения граждан к высокой политической культуре.

²⁸ Программа КПСС (новая редакция). М., 1986; Правда, 1986, 25 февр.

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ОБЯЗАННОСТЕЙ СОВЕТСКИХ ГРАЖДАН

А. П. ХРЫКИН

Ныне действующие Советские конституции, обеспечивая определенную автономию личности от государственного и иного вмешательства, ее свободу и самостоятельность, создают правовые основы активного взаимодействия личности и государства на началах разностороннего сочетания интересов общества и личности.

Закрепленные в конституциях обязанности советских граждан относятся к категории тех, в которых многие важные вопросы теории тесно переплетаются с конкретными практическими задачами. В конституционных обязанностях сконцентрированы общественно необходимые требования общества и государства к личности.

Реализация этих требований в условиях совершенствования социализма призвана способствовать росту общественного богатства, укреплению законности и правопорядка, безопасности государства. Поэтому большой интерес для науки и практики представляет вопрос о том, каким образом могут быть реализованы советскими гражданами обязанности, закрепленные за ними в советских конституциях.

В. И. Ленин считал, что практическая реализация правовых предписаний — один из основных моментов в самом существовании социалистического права. Реальное значение социалистического права как регулятора общественных отношений следует оценивать в той мере, в какой правовые предписания практически реализуются, «становятся реальностью»¹.

Анализ правового механизма реализации конституционных обязанностей взаимосвязан с экономическими, социаль-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 182

психологическими, политическими, идеологическими факторами общественной жизни.

Особенности правового механизма реализации конституционных обязанностей советских граждан обусловлены юридической природой конституционных обязанностей, т. е. их специфическими чертами по сравнению с обязанностями, закрепленными в текущем законодательстве, а также с особенностью действия закрепляющих их конституционных норм. Для получения всесторонних выводов о сложном, многоуровневом механизме их реализации становится недостаточной традиционная посылка о том, что реализация конституционных прав и обязанностей осуществляется двояким способом: либо в отношениях, регулируемых нормами государственного права, либо в конкретных отношениях, регулируемых нормами других отраслей права.

Реализация норм любой отрасли права, в том числе и государственного, представляет собой не что иное, как процесс практического претворения в жизнь выраженной в них государственной воли всеми соответствующими субъектами права. Как справедливо замечает Инго Вагнер, «... только тогда правовые нормы фактически осуществлены, когда полностью реализованы и субъективные права и юридические обязанности»².

Реализация конституционных обязанностей советских граждан есть правомерная непосредственная деятельность (поведение) самих граждан по исполнению обязанностей. Правовой механизм реализации следует рассматривать с позиции деятельности как самого носителя обязанностей, так и органов, организаций и лиц, выступающих в качестве обязанных по отношению к носителю. Процесс реализации состоит из принятия гражданином решения о конкретных путях и средствах претворения в жизнь конституционной обязанности, организации исполнения принятого решения и фактического исполнения этого решения. Но прежде чем приступить к этой деятельности, носитель обязанностей должен осознать их содержание, границы, пределы и порядок исполнения, как это предусмотрено в нормах права. После осознания гражданин принимает решение уже о конкретных путях и средствах претворения в жизнь обязанностей, их исполнения. Таким образом, деятельность (поведение) по реализа-

² Wagner Ingo Theoretisches zum subjektiven Recht in der entwickelten sozialistischen Gesellschaft. — Staat und Recht, 1979, № 8, S. 682.

ции обязанностей включает собственно организацию и фактическое исполнение принятого решения, а в некоторых случаях она может включать и специальную организационную деятельность компетентных органов государства и общественных организаций по применению норм и фактическое исполнение актов применения.

Поэтому в правовом механизме реализации конституционных обязанностей граждан необходимо различать обеспечение обязанностей и собственно их реализацию. При этом под обеспечением конституционных обязанностей мы понимаем систему общих условий и юридических средств, обеспечивающих их правомерную реализацию и в необходимых случаях их охрану.

Закрепляя за гражданами обязанности, конституционные нормы тем самым указывают на их социально необходимое поведение. Особенность этих норм заключается в том, что путем непосредственного воздействия они могут регулировать поведение людей, минуя правоотношения. Это, по мнению В. А. Ржевского, «один из важных моментов регулирования, которое, как уже подчеркивалось, не ограничивается правоотношениями»³. Содержание Конституции, ее юридическая сила, место в системе законодательства определяют специфику реализации конституционных норм, в том числе и их применение. При этом необходимо учитывать и особенности отдельных, признанных большинством правоведов видов конституционных норм: регулятивных, правоохранительных, программных и норм-принципов.

В юридической литературе неоднократно отмечалось, что применение данных норм происходит «путем применения норм Конституции совместно с нормами отраслевого законодательства и самостоятельного применения конституционных норм органами государства и общественными организациями»⁴. Так, например, Л. С. Явич совершенно верно замечает: «Конституция СССР — нормативно-правовой акт непосредственного действия и нельзя полагать, что предписания Основного Закона реализуются, только опосредствуясь в нормах отраслевого законодательства»⁵. Придавая большое практическое

³ Ржевский В. А. Особенности советских конституционных норм. — Правоведение, 1977, № 6, с. 27.

⁴ XXIV съезд КПСС и вопросы теории государства и права. М., 1972, с. 161.

⁵ Явич Л. С. Право развитого социалистического общества: Сущность и принципы. М., 1978, с. 141.

и политико-психологическое значение положению о непосредственном действии конституционных норм, некоторые социалистические государства закрепили эти положения непосредственно в тексте своего Основного Закона. Так, например, Конституция ГДР (в редакции 1974 г.) определяет, что «Конституция является непосредственно действующим правом» (ст. 105).

Конституционные нормы, закрепляющие основы правового статуса личности, а следовательно, и обязанности, не персонализированы, т. е. носят всеобщий характер. «Обобщенность конституционных норм, — как справедливо отмечает А. В. Венгеров, — находит выражение в высокой масштабности при регулировании самых важных, основных общественных отношений»⁶.

Говоря о непосредственном применении норм, закрепляющих правовой статус гражданина, следует отметить, что в развернувшейся в 60-е годы дискуссии по этому вопросу основное внимание, акцентировалось на судебном применении этих норм. Но такое понимание непосредственного действия конституционных норм является весьма узким, ибо Конституция СССР — непосредственно действующий акт и наша партия придает большое значение перспективным конституционным установкам. С середины 70-х годов вопрос о непосредственном действии конституционных норм исследуется уже в более широком аспекте. При этом авторы исходят из того, что предписаниям, содержащимся в нормах, закрепляющих конституционные обязанности советских граждан, свойственны все признаки правового предписания. Там где действуют конституционные нормы, где субъекты на основе представленных им прав пользуются соответствующими благами, выполняя в то же время возложенные на них обязанности, тем, по мнению Н. Н. Матузова, «неизбежно складываются определенные правоотношения, которые носят общий или общерегулятивный характер»⁷. Признание общих правоотношений, возникающих на основе норм Конституции, поднимает престиж, реальное значение конституционного законодательства в механизме правового регулирования. В конечном счете, как точно заметил Б. Т. Базылев, «юридический источник всех конкретных индивидуализированных

⁶ Венгеров А. Б. О применении конституционных норм судебными органами — Сов государство и право, 1969, № 10, с. 43.

⁷ Матузов Н. И. Субъективные права граждан СССР. Саратов 1966, с. 91.

правоотношений — именно общие правовые отношения и, следовательно, конституционные нормы»⁸. В качестве примера можно указать на положения Основного Закона СССР, закрепляющего правовые связи как между гражданами СССР, так и между гражданами и государством. К примеру, каждый гражданин обязан уважать правила социалистического общежития (ст. 59). Согласно этой норме каждый советский гражданин несет по отношению к другому взаимные права и обязанности, которые являются в то же время и гарантией их возможностей.

Вместе с тем нетрудно заметить, что и по отношению к государству на граждан этой нормой накладывается ряд обязанностей, а государство также призвано выполнять ряд обязанностей по отношению к гражданам. Нормативность конституционных правоположений, воздействие на общественные отношения при помощи общих и обязательных правил поведения представляют собой качественно новый этап в управлении социально-экономическими и политическими процессами, создании способа нормативного руководства обществом. Полагаем, что конституционные нормы, закрепляющие обязанности советских граждан, не только соответствуют всем требованиям данного определения, но и являются своеобразным «элементом» правового предписания, первоосновой всех других предписаний, закрепляющих за советскими гражданами те или иные обязанности. Так, ст. 65 Конституции СССР содержит адресованное каждому советскому гражданину государственно-властное веление, требующее уважать права и законные интересы других лиц, быть непримиримым к антиобщественным поступкам, всемерно содействовать охране общественного порядка. Это требование, как видим, изложено непосредственно в тексте статьи Конституции. Вместе с тем в статье как в первичном и основополагающем элементе системы законодательства закрепляются и определенные правовые отношения, в которые вступают субъекты для того, чтобы выполнить данное предписание. Этими субъектами являются, во-первых, граждане СССР, которым прежде всего адресовано правовое предписание статьи, во-вторых, органы государства (например, отдел внутренних дел исполкома районного Совета народных депутатов при выполнении гражданином своих обязанностей по охране общест-

⁸ Базылев Б. Т. Сущность позитивной юридической ответственности — Правоведение, 1979, № 4, с. 44.

венного порядка в качестве общественного помощника следователя или внештатного инспектора ГАИ), общественные организации и организации общественной самодеятельности.

Названная конституционная форма налагает обязанности не только на гражданина. Если исполнение обязанности уважать права и законные интересы других лиц полностью зависит от воли гражданина, детерминированной его общественным сознанием и в том числе одним из основных элементов его структуры — правосознанием, то выполнение обязанности быть непримиримым к антиобщественным поступкам, всемерно содействовать охране общественного порядка зависит не только от его воли. Для этого государство должно создать такие условия, предоставить такие гарантии, которые способствовали бы выполнению гражданином обязанностей по охране порядка. Является естественным, что Советское государство еще до закрепления в Конституции СССР указанных обязанностей взяло на себя определенные обязанности по созданию условий для выполнения гражданами действий, направленных против антиобщественных поступков отдельных лиц в целях охраны общественного порядка. Об этом, в частности, свидетельствуют ст. ст. 191, 191¹, 192², 192, 192¹, 193 УК РСФСР (и соответствующие статьи УК союзных республик), предусматривающие уголовную ответственность за сопротивление представителю общественности, народному дружиннику и их оскорбление при выполнении ими обязанности по охране общественного порядка. Предусматривается также уголовная ответственность за угрозу или насилие в отношении гражданина, выполняющего общественный долг.

Выполняя свои конституционные обязанности по защите интересов Советского государства, общественных, личных интересов, а также интересов другого лица от общественно опасного посягательства, советский гражданин может причинить посягающему вред. Но в этом случае, согласно ст. 13 УК РСФСР, эти действия, даже если они и подпадают под признаки деяния, предусмотренного Особенной частью УК РСФСР, не будут являться преступлением, при условии, что не будет допущено превышение пределов необходимой обороны⁹.

Кроме правовых государство, разумеется, должно создать определенный комплекс материальных, организационных гарантий, способствующих исполнению данной консти-

⁹ См.: Бюллетень Верховного Суда РСФСР, 1976, № 2, с. 6.

туционной обязанности советскими гражданами. Поэтому можно сказать, что, возлагая на советских граждан обязанности, Конституция СССР закрепляет определенный комплекс общественных отношений, суть которых складывается из действий людей. «.. Социолог-материалист,— писал В. И. Ленин, — делающий предметом своего изучения определенные общественные отношения людей, тем самым уже изучает и реальных личностей, из действий которых и слагаются эти отношения»¹⁰.

Как видно из наших рассуждений, эти отношения складываются из действий граждан, с одной стороны, и государства — с другой. Будучи регламентированными нормами Конституции, они приобретают характер правовых отношений. Однако необходимо отметить, что имеются определенные различия в реализации обязанностей экономических, социальных, политических, обязанностей в культурной жизни, а также абсолютных и относительных. Как правило, нормы, закрепляющие абсолютные конституционные обязанности, реализуются вне конкретных правовых связей между субъектами государственно правовых отношений. Их содержание заключается в возможности самостоятельного осуществления тех или иных действий гражданином и не требует совершения каких-то действий или воздержания от них со стороны другого гражданина, должностного лица или органа Советского государства. К примеру, чтобы гражданин уважал правила социалистического общежития, не требуется совершения каких-либо позитивных или негативных действий со стороны других лиц, органов государства или общественных организаций. Необходимы определенный уровень правового и нравственного сознания гражданина и его личная ответственность. Правовое и нравственное сознание гражданина является важной субъективной стороной механизма реализации конституционных обязанностей, предписаний правовых и моральных норм¹¹. Нормативно-цельностная структура правового сознания в области основных обязанностей характеризуется очень высоким уровнем своей организации, весьма сложным комплексом чувств, эмоций, переживаний, взглядов, представлений, обусловленных системой разноплановых внешних и внутренних, объективных и субъективных факторов. Этим, в определенной степени, можно объяснить то, что у отдельных со-

¹⁰ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. I, с. 424.

¹¹ См.: Семенко Б. М. Юридические обязанности граждан СССР. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1978, с. 19.

ветских граждан еще отсутствует достаточно высокое, устойчивое правовое и нравственное сознание, или оно имеется лишь по отношению к отдельным конституционным обязанностям, но не ко всему их комплексу.

В несколько иной форме реализуются относительные конституционные обязанности: в немалой степени это обуславливается совершением тех или иных действий или воздержаний от них другим гражданином, должностным лицом или органом государства, или иными обстоятельствами, независящими от самого гражданина. Так, для того, чтобы у гражданина возникала обязанность рационально использовать предоставленный ему земельный участок, необходимо желание самого гражданина и решение компетентного органа Советского государства о предоставлении ему такого участка. В случае отсутствия первого или второго гражданин может прожить всю жизнь, объективно не чувствуя никакой необходимости в реализации такой обязанности.

Одним из способов реализации конституционных обязанностей является и формирование у граждан определенного мотива поведения. Обязанности могут формировать и развивать мотивы различного поведения, в частности, мотивы, заставляющие человека воздерживаться от действий определенного рода. Таковы, например, обязанности соблюдать Конституцию СССР и советские законы, уважать правила социалистического общежития, права и законные интересы других лиц, беречь и укреплять социалистическую собственность, беречь природу, охранять ее богатства. Исполнение этих обязанностей гарантируется различными мерами юридической ответственности, в том числе уголовной, а также мерами общественного воздействия.

Обязанности могут формировать и побудительные мотивы к активному поведению. Здесь основным юридическим средством, надежно обеспечивающим развитие общественных отношений, является возложение обязанностей, призванных формировать активное поведение. В числе этих обязанностей — необходимость добросовестно трудиться в избранной области общественно полезной деятельности, оберегать интересы Советского государства, быть непримиримым к антиобщественным поступкам и всемерно содействовать охране общественного порядка, заботиться о воспитании детей, готовить их к общественно полезному труду, а также обязанность детей заботиться о родителях и оказывать им помощь, воинская служба в рядах Вооруженных Сил СССР.

Вместе с тем мы считаем, что определенные конституционные обязанности могут формировать и развивать одновременно как сдерживающие, так и побудительные мотивы. Таковой, в частности, является обязанность граждан рационально использовать предоставленные им земельные участки. Если гражданин, стремясь «рационально» использовать участок земли, перестает трудиться в сфере общественного производства и посвящает себя полностью труду только на участке, строя, скажем, теплицы, позволяющие получать урожай овощей в течение всего года, используя при этом отпускаемую государством электрическую и тепловую энергию, а выращенные таким образом овощи реализует по рыночным ценам, то такое использование земельного участка вряд ли будет идти на пользу государству и обществу. Не будет идти на пользу и содержание участка в запустении, ибо государство предоставляет участки для определенных целей, о чем сказано в Конституции СССР. Это и налагает на гражданина обязанности, призванные формировать побудительные мотивы к активному действию. Как видим, названная конституционная обязанность призвана формировать у советских граждан в первом случае сдерживающие, а во втором — побудительные мотивы.

Реализацию обязанностей необходимо отличать от динамики их проявления, т. е. от перехода из одной стадии состояния в другую вплоть до реального исполнения обязанности их носителем-гражданином¹², ибо переход общего правового должностования в субъективную обязанность обусловлен иногда и наличием юридического факта и правоотношения. Условием реализации конституционной обязанности служит ее переход из одной стадии проявления в другую вплоть до непосредственной реализации (реального исполнения) обязанности. Определенный, как правило, закрепленный нормами права порядок исполнения гражданами конституционных обязанностей представляет процессуальную форму их реализации. Процессуальные формы реализации конституционных обязанностей имеют, в отличие от обязанностей граждан, закрепленных в нормах текущего законодательства, свои особенности, определяемые их юридической природой. Разноплановый подход к проблеме процессуальных форм реа-

¹² См. подробнее: Витрук Н. В. Процессуальные формы реализации и охраны прав и обязанностей граждан. — В кн.: Юридическая процессуальная форма: Теория и практика. М., 1976, с. 106.

лизации конституционных обязанностей, утвердившийся в юридической литературе, порождает вопрос о совершенствовании процессуальных форм реализации конституционных обязанностей. В целях повышения процессуальной упорядоченности их реализации возможен, как полагаем, переход от «инициативных»¹³ процессуальных форм к процессуально-процедурным формам их реализации, совершенствование самих процессуально-процедурных форм, а также совершенствование процессуального порядка реализации норм отраслевого (текущего) законодательства, в котором конкретизируются эти обязанности.

Таким образом, подводя итоги анализа некоторых вопросов правового механизма реализации конституционных обязанностей советских граждан, мы констатируем, что для их реализации не обязательно наличие конкретных правоотношений: это может происходить и в общих правоотношениях. В конечном итоге формы реализации определяются их содержанием или характером предписаний, поэтому конституционные нормы находят свое развитие и в нормах обычного законодательства, причем нормы всех отраслей советского права конкретизируют основные положения, закрепленные в Основном Законе. Таким образом, исходя из разнообразия внутреннего содержания, конституционные обязанности могут быть реализованы в форме: а) конкретных правоотношений, б) общих правоотношений, в) формирования у гражданина определенного мотива поведения.

Основным методом воздействия на сознание и волю людей при исполнении конституционных обязанностей в процессе регулирования общественной жизни служат убеждение и принуждение в пользу совершения определенных действий или воздержания от них. Вместе с тем в развитом социалистическом обществе широко распространяется и метод поощрения, когда «государство не только убеждает, но и вознаграждает хороших работников лучшими условиями жизни»¹⁴. Применение всех трех методов в совокупности для регулирования общественной жизни надлежащим образом обеспечивает исполнение гражданами конституционных обязанностей.

¹³ См.: Там же, с. 115.

¹⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 42, с. 151.

СИСТЕМА ИСТОЧНИКОВ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРАВА В ФЕДЕРАТИВНОМ ГОСУДАРСТВЕ

Н. Н. ХОРОШИЙ

В настоящей статье делается попытка выяснить принципы построения системы источников советского государственного права в условиях федеративного государства. Решение этой задачи предполагает предварительное уяснение некоторых исходных положений. Первым из них является вопрос о системе права; вторым — о системе источников права; третьим — о системе советского государственного права и системе государственного законодательства, их соотношении.

В советском правоведении под системой права понимается обусловленная экономическим и социальным строем структура права, выражающая согласованность и единство юридических норм государства и одновременно их разделение на отрасли¹. Структура права тесно связана с системой законодательства. Единство и различие структуры права и системы законодательства характеризуется как связь внутренней и внешней форм, в которой структура права рассматривается в качестве внутренней формы, а система законодательства — внешней². «Структура советского права в конечном ее выражении образует систему права, т. е. связанную прочным единством взаимодействующую систему отраслей...»³. Законодательство как система также имеет сложную структуру, оно делится на институты, подотрасли, отрасли. В основе этой структуры лежит соответствующая структура права⁴. Законодательство как система имеет иерархическое строение, является юридическим источником и формой выражения пра-

¹ Марксистско-ленинская общая теория права: Социалистическое право. М., 1973, с. 287.

² Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975, с. 58.

³ Там же, с. 208.

⁴ Система советского законодательства. М., 1980, с. 10.

ва. «Структуру имеют и право, и законодательство. Но структура законодательства по отношению к структуре права выступает как производная. Структура права есть структура содержания, структура законодательства представляет собой структуру формы права»⁵.

Установленные правоведением закономерные связи системы права и системы законодательства представляют возможность сделать необходимые выводы о закономерностях построения системы права в федеративном государстве. Однако такие выводы затруднены проблемой имеющих в общей теории права разногласий по вопросу о системе права, реальности категорий отрасли права.

Системный подход к анализу правовых явлений включает в себя отыскание реальной системы по типам связей общественных явлений, существующих в самой действительности⁶. Выше отмечалось, что система права тесно связана с системой законодательства. Эта связь вытекает из связи права и законодательства как содержания и формы. В результате нормативные акты и иные источники юридических норм представляют собой необходимый момент в самом существовании права. Структура права не может быть полностью раскрыта, если не видеть ее связи с внешней формой права — с системой законодательства. Систему законодательства образуют нормативные акты, объединенные в отрасли и подотрасли⁷. Но необходимо учитывать также отличие системы права от системы законодательства, состоящее в основном в том, что «...в основе первой лежит система правовых норм, а в основе второй — системы нормативных актов»⁸.

Отмеченное соотношение систем права и законодательства в принципе соответствует основным научным идеям общей теории права и выводам конкретно-правовых юридических наук. Оно согласуется также с господствующим в советской юридической науке взглядом, подтвержденным праворегулирующей практикой в СССР, о том, что осуществляемая у нас систематизация законодательства проводится на базе сложившихся научных представлений о системе права. Проведенная «Круглым столом» журнала «Советское государство и право» дискуссия не опрокинула сложившихся и не предложила новых принципов построения системы советского законодатель-

⁵ Там же, с. 14.

⁶ Афанасьев В. Г. Системность и общество. М., 1980, с. 42.

⁷ Алексеев С. С. Указ. соч., с. 59—60.

⁸ Свод законов Советского государства. М., 1980, с. 92.

ства. Большинство участников дискуссии считают, что господствующая точка зрения о том, что система права является основой формирования системы законодательства, в принципе верна, но требует ряда уточнений.

При формальном подходе к содержанию выдвинутого тезиса о принципе построения системы законодательства на основе системы права система законодательства оказывается вторичным юридическим явлением, зависимым от системы права. Между тем в реальной действительности система законодательства не в меньшей мере объективна, чем система права, поскольку именно она первой реагирует на структурные изменения в государственной и общественной жизни. В этом смысле отрасль права — явление рукотворное, оно проявляется только тогда, когда появляется хотя бы один основополагающий законодательный акт, регулирующий главную массу отношений данной отрасли, то есть в отношениях отрасль права — отрасль законодательства объективной категорией является отрасль законодательства⁹.

В изложенной в какой-то мере компромиссной точке зрения на объективное и субъективное в системах права и законодательства видна новизна подхода как к этой, так и к другой проблеме, которую предстоит решать также радикально. Речь идет о предложении отказаться от отраслевого деления права в пользу отраслевого строения законодательства. Авторы данной идеи исходят из принципа, что внутренним подразделением права является не отрасль, а норма права, так как правовая материя едина, целостна. Отрасли в право человек приносит для удобства изучения и пользования им, для кодификации. Система права поэтому существует как система правовых норм¹⁰.

В приведенных предложениях и их обоснованиях содержится определенно позитивная идея. Она выражается, однако, не в сиюминутном отказе от деления права на отрасли (это было бы забеганием вперед), а в принципиальном отношении к рациональной идее приоритета объективных категорий нормы права и нормативного акта (источника права), их систем как основы для обобщения, материализации в логических ка-

⁹ Система советского права и перспективы ее развития. — Сов. государство и право, 1982, № 8, с. 57, 60; Система советского права и перспективы ее развития. — Сов. государство и право, 1982, № 6, с. 91, 101—102.

¹⁰ Система советского права и перспективы ее развития. — Сов. государство и право, 1982, № 6, с. 94—95.

тегориях права, отраслей права и их систем. Действительно, объективная категория «законодательство», будучи носителем другой объективной категории — «правовая норма», своим происхождением, существованием порождает идеальное понятие «право», используемое в первую очередь для логического обоснования универсальности этой юридической категории, ее общего понятия, для удобства пользования им в праворегулирующей практике.

Представляется, в частности, допустимым рассматривать в исследуемых явлениях соотношение понятия «право» с понятием «материя», понятия «материальный объект» с понятием «правовой акт». Проводя дальнейшее сопоставление, обоснованно полагать, что право так соотносится с нормативными и правоприменительными актами, как материя соотносится с объектами материального мира. Поэтому точно так же, как система материального мира объективируется в системе материальных объектов, так и система права выражается в системе правовых актов, являющихся реальными носителями норм права — источников права, принимающих материализованную форму законов и т. п. актов, входящих в систему законодательства. Значит, понятия права и его системы — идеальные, абстрактные научные понятия. Такими же условными понятиями являются понятия источников права, которым в реальной жизни соответствуют конкретные юридические акты, образующие реальную систему законодательства. Отсюда вытекают разные уровни измерения идеальных понятий и реальных явлений указанных правовых категорий. Идеальные понятия обосновываются и формулируются наукой, а реальные явления обнаруживаются в практике, изучаются и познаются с использованием научного аппарата, в том числе — результатов познания идеальных понятий, которые затем логически оформляются для использования их на практике.

С позиции отмеченного соотношения системы права и системы законодательства необходимо подходить к вопросу о формулировании содержания понятия системы права в федеративном государстве. При этом следует отметить, что в юридической науке нет единообразного понимания содержания системы права в федеративном государстве. Чаще всего систему права отождествляют с системой законодательства, подменяя первое понятие вторым. Проф. С. Л. Зивс, рассматривая систему источников права в условиях федеративной государственности, пишет, что «государственное единство совет-

ского народа проецируется в сфере права как единство законодательного регулирования на всей территории Союза ССР»¹¹. Это заявление не случайно, ибо сам подход теории права к критериям построения системы права диалектически противоречив, основывается на взаимно исключающих один другого принципах. В одном случае исследователи считают, что система права объективна, в другом — что она создается волей людей¹². При этом в конечном счете признают, что система права складывается исторически, под влиянием как объективных, так и субъективных факторов, а также рассматривают ее как объективную реальность, с одной стороны, и как идеальное явление, творение науки — с другой. Проф. С. С. Алексеев справедливо отмечает, что в советской юридической литературе федеративный характер нашего государства учитывается при рассмотрении системы законодательства. Вопросы же структуры права освещаются в целом¹³. Отметив сложную структуру права в Советском федеративном государстве, автор, как и другие исследователи, в конечном счете пишет о сложной системе законодательства. Его утверждение о том, что значительная часть нормативных предписаний многих отраслей состоит из норм, существующих в форме республиканского законодательства¹⁴, не проясняет вопроса — что следует понимать под системой права федеративного государства: реальную структуру, или идеальное понятие? И далее: как эта реальная структура выглядит? Выдвинув тезис о том, что советское право имеет федеративное структурное построение, выступает в виде союзно-республиканского права¹⁵, автор приходит к выводу, что в каждой союзной республике основные отрасли права являются национальными суверенными подсистемами. Однако было бы «неверным изображать отрасль советского права как механическую сумму национальных подсистем и норм общесоюзного законодательства. Соотношение здесь совсем иное, более сложное — диалектическое»¹⁶. Видимо, автор склоняется к мысли, что в федеративном государстве существует сложная система законодательства, а система права выводится из

¹¹ Зивс Л. С. Источники права. М., 1981, с. 82.

¹² Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Социалистическое право, с. 290—291.

¹³ Алексеев С. С., Указ соч. с. 25.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Там же.

¹⁶ Там же, с. 25—26.

него, а также из научных абстракций о праве, о системе права, т. е. что идеальное понятие служит для уяснения реальной системы законодательства.

Категория «система права» как правовая абстракция служит для установления единства правовых норм их внутренних взаимозависимостей. Для раскрытия содержания данной категории важным является положение об объективных основаниях системы права, которые коренятся в экономических отношениях классового общества, в специфике и предметных особенностях, регулируемых нормами права общественных отношений¹⁷. Эти основания реальные для системы права Советского государства, для Союза ССР как федерации. С этих позиций понятие системы права Союза ССР как федеративного государства в целом вписывается в вышеописанные теоретические формулы, предлагаемые нашей правовой наукой. Однако слабость важнейших логических посылок и обоснований, как уже отмечалось, в их двойственности и противоречивости. Противоречия объективно обусловлены диалектически противоречивой природой самого понятия системы права федеративного государства. Если говорить о нем как об идеальной абстракции, то не вызывает никакого сомнения тезис о том, что любое государство, имея свою систему законодательства, имеет и отвечающую ей систему права. Эта аксиома полностью относится к системе права Союза ССР, который имеет собственную союзную систему законодательства. Однако если система законодательства Союза ССР представляет собой реальное объективное явление, которое живет и действует, используется для праворегулирующей деятельности в обществе и государстве, то этого нельзя в полной мере сказать о системе права Союза ССР. О ней мы можем логически судить на основе установления выше отмеченных связей и закономерностей. Закономерно возникает вопрос: следует ли вообще включать в систему права СССР отрасли права Союза ССР и отрасли права всех входящих в СССР союзных республик, или же в нее следует включить только отрасли права Союза ССР? Имеется ли право, отрасли права, система права каждого в отдельности вида Советского государства? Или же об этом можно и должно говорить только применительно к отраслям законодательства Союза ССР, союзных и автономных республик? Может

¹⁷ Васильев А. М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976, с. 166.

быть, правильнее полагать о наличии, с одной стороны, единой правовой системы Союза ССР, включающей в себя все отрасли советского права, построенные на базе союзного и республиканского законодательства без формального деления на такое, и, с другой стороны,— о союзной и республиканских правовых системах, каждая из которых строится строго на основе действующих отраслевых систем законодательства СССР и каждой отдельно взятой республики? Соответственно отмеченному можно сделать общий вывод о системе права Союза ССР. Как федеративное государство СССР имеет свою систему права, строящуюся на известных предметно-отраслевых принципах. Это сложная правовая структура, включающая в себя отрасли, институты и нормы, расположенные в определенной закономерно связанной последовательности, с государственным правом в своем основании, нормы которой материализуются в иерархически связанных отраслях законодательства соответственно Союза ССР, союзных и автономных республик. Поэтому система имеет союзно-республиканский характер, является единой структурой, но в конечном счете — идеальным понятием, которому в реальной правовой практике отвечают система законодательства СССР и законодательство союзных и автономных республик, представляющие собой системы источников данной отрасли права. Последнее нужно иметь в виду при рассмотрении вопроса о теории системы источников права.

Система права тесно связана с системой источников права и с системой законодательства. В социалистическом правоведении и в государственной практике вполне определилось представление о юридических источниках права как о внешней форме выражения юридических норм, установленных или санкционированных государством в общеобразовательных правилах поведения, соответственно чему источниками права в социалистическом государстве признаются только нормативные акты. Таким образом, научное понятие источника права связывается с внешней формой объективизации правовой нормы. «Норма права не существует .. вне источника права — оболочки бытия правовой нормы,— пишет С. Л. Зивс — Но источник права есть форма выражения именно правовой нормы .. Это служит демаркации источника права от любых форм правовых актов ..»¹⁸ С другой стороны, понятие прямо вытекает из понятия права как возведенной в закон воли гос-

¹⁸ Зивс С. Л. Указ. соч., с 9—10.

подствующего класса¹⁹. Эта известная марксистская формула сама по себе свидетельствует о том, что право представляет собой научное понятие, которому в реальной жизни соответствуют нормы и иные юридические установления в конкретно-правовом материале — в источниках права. Соответственно данной материальной зависимости идеального от реального понятие источников права логически оказывается также идеальной научной дефиницией, терминологической формулой, предназначенной для обобщения форм внешнего выражения юридических норм. Это понятие конкретизируется в законодательном материале.

Подводя итог отмеченному, можно сказать, что объективизация норм права осуществляется в правовых актах, которые, в силу своих функций, приобретают свойство служить источниками права, образуя их виды, складывающиеся в систему. Последнее обстоятельство приводит к возникновению нового явления юриспруденции — проблемы системы источников права. Прежде чем перейти к этой части вопроса, необходимо отметить исходные положения теории систем. В марксистско-ленинской науке под системой понимается комплекс взаимодействующих компонентов, под правовой системой — связанную прочным единством взаимодействующую систему отраслей, под системой законодательства — внешнюю форму содержательного выражения системы права²⁰. Система законодательства представляет собой функциональную структуру, выступающую юридическим источником и формой выражения права. Следовательно, понятие «системы законодательства» и понятие «система источников права» взаимозависимы, тесно переплетаются.

Система советского государственного права представляет собой объективную реальность, выраженную в государственно-правовых нормах. Их общность, основанная на общности предмета и метода регулирования, а также внутритраслевое разделение на институты отражают основные закономерности системных образований. Государственно-правовой системе присущи признаки интегративности, которые проявляются в ее качествах, не свойственных отдельным государственно-правовым нормам и институтам. Государственно-правовой системе присуща собственная структура, внутренняя органи-

¹⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Манифест коммунистической партии: Избр. произв. в 2-х т. М., 1952, т. 1, с. 24.

²⁰ Афанасьев В. Г. Указ. соч., с. 21—22; Алексеев С. С. Указ. соч., с. 278; Структура советского законодательства. М., 1980, с. 14.

зация, она целесообразна. Эти и другие структурные свойства государственно-правовой системы в известной мере характеризуют также систему государственно-правового законодательства, систему источников советского государственного права. В то же время названные системы являются самостоятельными организованными структурами.

Систему государственно-правового законодательства образуют институты и нормы права, объективированные в нормативных актах. Отрасль государственно-правового законодательства как система является внешним выражением системы отрасли советского государственного права, материализованной в системе нормативных актов — источников государственного права. Следовательно, система государственно-правового законодательства и система источников советского государственного права — явления однопорядковые. Диалектика взаимосвязи системных образований в праве заключается в том, что «система законодательства выражается ... в составе, соотношении и внутреннем строении кодифицированных нормативных актов»²¹. О системе советского государственного законодательства можно судить как о понятии, которое выводится из понятия системы отрасли советского государственного права и кодификационной практики. С учетом того обстоятельства, что в системе отрасли советского государственного права выделяются четыре известных основных института, применительно к построению системы отрасли государственного законодательства ее структурными элементами следует назвать подотрасли, институты и другие группы норм, в которые систематизируются нормативные предписания, выраженные в законах и подзаконных нормативных актах государства. Такая систематизация государственных норм характеризует структуру первого раздела Свода Законов СССР²². О системе государственного законодательства можно говорить как о таком типе системы, которая относится к концептуальным, отражающим систему права. Вместе с тем следует учитывать отличие системы права от системы законодательства. Это отличие состоит в том, что как уже отмечалось выше, в основе первой лежит система правовых норм, а в основе второй — система нормативных актов²³. Отсюда вытекает диалектическая и организационно-

²¹ Алексеев С. С. Указ. соч., с. 62.

²² Свод законов СССР. М., 1980, т. 1, с. 660.

²³ Свод законов Советского государства, с. 92.

процедурная связь таких юридических явлений, как системы государственного законодательства и государственно-правовых источников.

Советская государственно-правовая наука считает, что источниками социалистического советского государственного права могут быть практически все виды нормативных актов Советского государства, преимущественно же законодательные: конституции, основы законодательства, нормативные акты Президиумов Верховных Советов, некоторые нормативные акты Правительств, редко — нормативные акты министерств и ведомств, многие нормативные акты местных Советов и их исполкомов, — все, регулирующие общественные отношения, объективно относящиеся к сфере государственно-правового регулирования, к предмету советского государственного права. Конкретные виды источников государственного права вычлениаются из системы названных видов актов, из системы нормативного материала, из системы законодательства путем дифференциации содержащихся в них норм по предметному критерию. В результате наряду с конституциями к числу государственно-правовых источников относятся перечисленные выше конкретные виды законов, подзаконные акты, принимаемые органами государственной власти и органами государственного управления и направленные на регулирование наиболее важных сфер общественных отношений в процессе осуществления советской государственной власти.

Следовательно, систему источников советского государственного права в целом можно представить как сложную структуру, объективно сложившуюся в государственной практике в результате правового регулирования наиболее важных сфер деятельности социалистического общества и государства в лице его органов государственной власти и органов государственного управления, осуществляющих властно-нормотворческую и правоприменительную деятельность в соответствии с их функциями и конституционным статусом. Эту отраслевую нормативно-правовую структуру систему источников юридических государственно-правовых норм образуют иерархически взаимосвязанные, последовательно расположенные союзная и республиканские конституции, текущие законы, подзаконные нормативные акты СССР, союзных и автономных республик, регулирующие отношения гражданства и основы правового положения физических лиц в Советском государстве, его национально-государственное и административно-территориальное устройство, принципы построения,

компетенцию и организационно-правовые формы деятельности органов Советского многонационального государства. Из содержания понятия системы источников советского государственного права видно, что речь здесь идет об идеальном, научном понятии, не конкретизированном поименными видами нормативных актов. Более того, здесь даже конституция включается в систему источников государственного права относительно, потому что она является источником также всех других существующих отраслей советского права. Из вышеотмеченного вытекает ряд выводов о системе источников советского государственного права как первоосновы для формулирования понятия системы источников советского государственного права в федеративном государстве.

Первый вывод состоит в том, что понятие «источники права» и понятие их системы — условные, идеальные, научные понятия. В принципе нужно называть общие виды источников советского государственного права: законы, иные нормативные акты — это одна сторона рассматриваемой правовой действительности. Другая ее сторона раскрывается тогда, когда идет речь о конкретных источниках советского государственного права данного вида Советского государства. Для объективного вычленения этих источников необходимо уточнять конкретные их виды: закон или иной нормативный акт со своим собственным названием. Рассматривая конституцию в качестве источника государственного права, следует уточнять: в какой мере она им является — преимущественно, в значительной степени, в определенной мере, частично и т. и.

Второй вывод состоит в том, что источники советского государственного права и их система тесно связаны с содержанием понятия нормативных актов, системы законодательства, хотя эти понятия не идентичны по их форме и содержанию. Действительно, мы называем нормативные акты источниками права, и это верно. Однако нормативный акт как источник права выступает просто формой, в которой содержатся нормы права — идеального общего понятия. Во втором качестве как нормативный акт источник права интересует нас другими своими характеристиками, раскрывающими иную его функцию: происхождение, порядок издания, оформления, введения в действие, назначение и т. п., то есть. здесь он фигурирует в другом качестве: как инструмент правового регулирования в практике государственной и общественной жизни.

Итак, систему источников советского государственного права в СССР образуют подсистемы союзных и республикан-

ских нормативных юридических актов—формы права—в виде конституций, законов, подзаконных актов Союза ССР, союзных и автономных республик, составляющих единую федеральную структуру государственного законодательства, объединенного единым функциональным назначением, целями, задачами, принципами построения, сущностью, методами и способами реализации норм права. Эта система связана общностью конституционных принципов Советского государства и выражающей его системы права. Таким образом, система источников государственного права, как и само право, представляет собой идеальное понятие, которое выводится из реального, объективного понятия — из системы законодательства. Последняя — это сложная структура, обусловленная сложностью национально-государственного устройства СССР, образованного на принципе социалистического федерализма как единое государство, одним из юридических признаков которого является наличие сложной структуры законодательства, состоящей из подсистем законодательства Союза ССР и законодательства союзных республик. Последнее материализуется в государственно-правовых актах — типичных источниках государственного права, являющихся полностью «чистыми» в своей основе, преимущественно или частично источниками государственного права СССР, союзных и автономных республик. Все вместе они образуют единую систему источников государственного права в Советском союзе, федеративном государстве.

КОНСТИТУЦИЯ СССР 1924 г. И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АВТОНОМНЫХ ОБЛАСТЯХ

М. А. МИТЮКОВ

С принятием Конституции СССР 1924 г. и соответствующих ей конституций союзных республик усиливается роль конституционного законодательства в определении основ правового статуса автономных областей. Это обуславливалось тем, что с окончанием гражданской войны и переходом к мирному строительству повышалось значение советской автономии в построении социализма в национальных районах. Она выступала важным рычагом и в решении общегосударственной задачи восстановления разрушенного народного хозяйства. Осуществление ее, как учил В. И. Ленин, требовало «большей революционной законности»¹ и развития социалистической демократии. Поэтому под влиянием богатого опыта советского национально-государственного строительства проявлявшаяся с первых дней существования Советского государства тенденция к регулированию национальных отношений главным образом в конституционной форме² воплощается в конкретных нормах общесоюзного и республиканских основных законов.

Конституция СССР 1924 г. закрепила сложившиеся к тому времени виды советской автономии: автономную республику и автономную область. Им предоставлялось право, наряду с союзной республикой, составлять Совет Национальностей ЦИК СССР, посылая в него по 5 представителей от каждой АССР и по 1 представителю от каждой автономной области (ст. 15). Исполкомы автономных областей наделялись правом законодательной инициативы в Совете Национальностей

¹ Ленин В. И. Поли. собр. соч., т. 44, с. 328.

² См.: Радько Т. Н. О правовом регулировании национальных отношений в социалистическом государстве. — 50 лет Союза ССР и актуальные проблемы развития Советского государства и права. Волгоград, 1974, с. 98.

и могли вносить через экономические совещания соответствующих союзных республик предложения на рассмотрение Совета Труда и Оборона СССР³. Представители автономных областей участвовали с совещательным голосом на заседаниях Президиума ЦИК СССР, его комиссий и комитетов при обсуждении вопросов, касающихся их областей.

Вместе с тем общесоюзное законодательство не регулировало правовое положение автономных образований, предоставляя это союзным республикам. В их конституциях автономным республикам и областям посвящалась специальная глава. В ней устанавливалось, что статус каждой АО регламентируется Положением об автономной области, принимаемым ее съездом Советов и утверждаемым ЦИК республики, а в Грузинской ССР также и республиканским съездом Советов. А ЦИК Таджикской ССР вправе был утверждать Положение о Горно-Бадахшанском облисполкоме⁴.

В ней устанавливалось, что статус каждой АО регламентируется Положением об автономной области, принимаемым ее власти. Однако в Основном Законе РСФСР проводилось различие в статусах автономной республики и автономной области. За АССР признавалось право иметь государственно-правовые институты и законодательство, свойственные государству, а в автономных областях создавались органы власти и управления (съезд Советов, облисполком и т. д.), присущие административно-территориальным единицам, которые не обладали правом законодательствования. В Конституциях ГССР и АзССР эти различия выражались слабее. Особо подчеркивая специфику государственно-правового статуса соответствующей автономной области и детально определяя ее взаимоотношения с республикой, они устанавливали, что как АССР, так и автономная область имеют одинаковые органы власти и управления.

Процесс дифференциации государственно-правовых институтов АО и АССР как различных видов советской автоно-

³ См. ст. ст. 29, 30, 33, 53, 58 Положения о Центральном Исполнительном Комитете Союза ССР, утв. ЦИК СССР 12 ноября 1923 г. (Вестн. ЦИК, СНК и СТО СССР, 1923, № 10, ст. 297), ст. 1 постановления СТО СССР от 2 июня 1926 г. «О порядке внесения вопросов на рассмотрение Совета Труда и Оборона» (СЗ СССР, 1926, № 47, ст. 343).

⁴ См. Прим. к ст. 44 Конституции РСФСР 1925 г. (СУ РСФСР, 1925, № 20, ст. 218); ст. 75 Конституции ГССР 1927 г. и ст. 56 Конституции ТаджССР 1927 г. (Съезды Советов в документах М., Госюриздат, 1964, т. 6, с. 497—515, 171—189); ст. 60 Конституции ТаджССР 1931 г. (Съезды Советов в документах М., Госюриздат, 1965, т. 7, с. 686—687).

нии продолжался вплоть до обновления конституционного законодательства в 1936—1937 гг. Он выражался в дальнейшей унификации органов государственной власти и управления в автономных областях и формы законодательного акта о них. На основе циркуляра ЦИК СССР от 27 ноября 1925 г.⁵ постепенно, сначала законодательством РСФСР, а затем ЗСФСР и входящих в нее договорных республик, существовавшие в некоторых из автономных областей центральные исполнительные комитеты и соответствующие им органы отраслевого управления реорганизуются в систему органов власти и управления, имеющих в автономных областях, созданных по типу административной автономии⁶. А Конституцией Таджикской ССР в редакции 1935 г. по опыту других республик устанавливается, что Горно-Бадахшанская автономная область управляется на основе специального положения о ней, принимаемого съездом Советов Горно-Бадахшанской автономной области и утверждаемого съездом Советов Таджикистана (ст. 52)⁷.

К середине 20-х годов пределы автономии АО четко ограничиваются сферой управления, тем самым оформляется одно из основных отличительных ее свойств. Его становление происходило в процессе действия противоречивых тенденций по определению характера нормотворческой деятельности автономных областей: если отдельные из них считали необходимым присвоить себе функции «местного законодательства», то большинство их придерживалось противоположного мнения⁸. Поэтому в соответствии с сущностью административной автономии АО не пользовалась законодательной властью. Ей предоставлялось лишь право вносить в ЦИК и СНК союзной республики представления об отмене, изменении и дополне-

⁵ См.: Советская политика за 10 лет по национальному вопросу в РСФСР М., 1928, с. 31—32.

⁶ См. Постановления ВЦИК от 18 января 1926 г. «О реорганизации высших исполнительных органов власти в автономных областях в соответствии с Конституцией РСФСР». (СУ РСФСР, 1926, № 11, ст. 82) и ЦИК РСФСР от 6 февраля 1928 г. «О реорганизации высших органов власти в автономных областях Нагорного Карабаха и Юго Осетии» (ЦГАОР ГССР, ф. 609, оп. 1, д. 1700, л. 1 и 105).

⁷ См. Съезды Советов в документах, т. 7, с. 724.

⁸ См.: Кабардинская автономная область: К первой годовщине автономии Нальчик, 1922, с. 57; Дурденевский В. Н. Автономные республики и области в системе советской федерации. — В сб.: Советский федерализм/Ред. М. О. Рейхель. М.—Л., 1930, с. 237.

нии их постановлений или об утверждении разработанных ею проектов законодательных актов⁹.

Подобное положение, как отмечал Л. М. Энтин, не давало АО право законодательствования, но оно наделяло ее ограниченной законодательной автономией¹⁰ — точнее одним из элементов последней законодательной инициативы¹¹. Это объясняется тем, что автономные области появились в результате самоопределения наций (народностей), обладающих правом учредительной власти. Законодательная же инициатива потенциально одна из возможных форм его реализации. Объективная необходимость ее использования в условиях становления и упрочения советской автономии вызывалась лишь тем, что она наиболее действенно и оперативно обеспечивала учет центральной властью национальных и бытовых особенностей автономных единиц, сказывавшихся в своеобразии их социально-классовой структуры, экономики, земельного строя, обычаев и традиций, уровня культурного развития. Приспосабливая федеративное законодательство к существенным различиям в социально-экономических укладах народов автономных образований в период строительства социализма, когда развитие многих из них шло по пути от докапиталистических формаций к социализму, минуя капитализм, КПСС и Советское государство направляли их в русло социалистического строительства.

В 1925—1929 гг. большинство автономных областей РСФСР вошло в состав крупных административно-территориальных единиц — краев. Это обуславливалось необходимостью претворения в жизнь взятого партией курса на ускоренное экономическое, культурное и социально-политическое развитие национальных окраин. Практическое осуществление этого курса возможно было только на основе большой и всесторонней помощи угнетенным в прошлом нациям и народностям со стороны более развитых районов страны. Распола-

⁹ См.: п. 3 ст. 22 Положения о губернских съездах Советов и губернских исполнительных комитетах 1922 г. и ст. ст. 10 и 17 Положения об Азербайджанском Центральном Исполнительном Комитете (СУ АзССР, 1925, № 8, ст. ст. 149—150).

¹⁰ Энтин Л. М. Горно-Бадахшанская автономная область в составе Таджикской ССР. — Труды Тадж. ун-та, 1957, т. 5, вып. 8, с. 37.

¹¹ Данный вывод подтверждается, в частности, проектом Положения об автономной области Нагорного Карабаха (1927 г.), где указывалось, что законодательная власть АОНК ограничивается правом законодательной инициативы перед ЦИК и СНК АзССР. (Государственный архив Нагорно-Карабахской автономной области, ф. 2, ед. хр. 4, л. 40—51).

гая значительными материальными ресурсами, хорошо налаженным государственным аппаратом, непосредственно приближенным к национальным регионам, и квалифицированными кадрами специалистов, края обеспечивали эффективность этой помощи, становились одной из ее организационно-правовых форм.

В основу правового регулирования статуса автономных областей в составе краев был положен принцип пролетарского интернационализма, гарантирующий суверенность наций и народностей в системе социалистического многонационального государства. Автономные области входили в края лишь по особому постановлению ВЦИК и на началах добровольности в соответствии с волеизъявлением, выраженным в решениях их органов государственной власти. Им обеспечивалось участие в организации краев и гарантировались сохранность границ, «политических прав и компетенции», неизменность их внутреннего деления и осуществление управления на основании особых положений¹².

Правовой статус автономных областей в краевых объединениях закреплялся сначала в главе IV Положения о Северо-Кавказском крае и постановлении ВЦИК от 18 ноября 1926 г. «Об органах управления автономной области Ойротского народа», урегулировавших взаимоотношения соответствующих краев с входящими в них автономными областями¹³. Затем он был унифицирован в отношении всех автономных областей РСФСР в постановлении ВЦИК и СНК РСФСР от 29 октября 1928 г. «О взаимоотношениях между автономными областями, входящими в состав краевых (областных) объединений, и органами краевой (областной) власти». Этим законом устанавливалось, что автономные области, вошедшие в края, управляются согласно Конституции РСФСР облисполкомами, избираемыми на съездах Советов этих областей, и пользуются всеми правами, предоставленными им актами ВЦИК об их образовании и положениями о каждой из названных областей (ст. 1), непосредственно избирают на своих съездах Советов делегатов на Всероссийский съезд Советов

¹² См. Постановления ВЦИК от 26 января 1925 г. «О введении в действие Положения о Северо-Кавказском крае», от 25 мая 1925 г. «Об образовании Сибирского края» (СУ РСФСР, 1925, № 11, ст. 65 и № 38, ст. 268) и от 6 апреля 1928 г. «О введении в действие Положения о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетов». (СУ РСФСР, 1928, № 70, ст. 503).

¹³ СУ РСФСР, 1925, № 11, ст. 76; 1926, № 90, ст. 650.

(ст. 13) и сносятся с Президиумом ВЦИК, СНК, ЭКОСО и Наркоматами РСФСР. Сохраняя автономным областям права субъектов РСФСР, закон наделял их нормативные акты особой юридической силой: крайисполком не вправе был отменять постановление исполкома АО, а лишь мог опротестовать его в Президиум ВЦИК или СНК РСФСР (ст. 11). Облсполком же в случаях несогласия с постановлениями и распоряжениями крайисполкома и его президиума мог приостановить их действие и обжаловать в Президиум ВЦИК или СНК РСФСР (ст. 12)¹⁴.

В связи с окончанием районирования законодатель отказался от регулирования компетенции органов власти автономной области по аналогии с определением правомочий губернских органов¹⁵. Соотношение компетенции края и находящейся в его составе автономной области складывалось под влиянием тенденции к централизации государственного управления и исторически обуславливалось конкретными условиями борьбы за социализм, необходимостью концентрации сил и средств для решения этой задачи. Поэтому края стали осуществлять хозяйственные права, обеспечивая комплексное развитие региона, включая территорию автономной области. Ее статус в сфере управления регламентируется в зависимости от того, является ли та или иная отрасль «независимой» или «подчиненной крайисполкому». По первым компетенция автономной области была тождественна правомочиям края, а по вторым — несколько уже.

Пределы автономии автономных областей не были окончательно установлены конституциями союзных республик 1925—1927 гг. Предполагалось, что они будут урегулированы положениями об автономных областях. Однако законодатель не определил их структуру, содержание и процесс разработки. Наука государственного права 20—30-х годов этим вопросам также не уделяла необходимого внимания. Они в основном решались практикой, нашедшей отражение в проектах положений об автономных областях.

Так, в 1927—1928 гг. по предложению Закавказского ЦИК на основе Конституции АзССР 1927 г., по известным нам источникам, были выработаны два проекта Положения об авто-

¹⁴ СУ РСФСР, 1928, № 137, ст. 889.

¹⁵ См. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 15 февраля 1931 г. «Об узаконениях изданных до 1 января 1930 г., утративших силу, но не отмененных особыми постановлениями». (СУ РСФСР, 1931, № 13, ст. 153).

ионной области Нагорного Карабаха¹⁶. Первый из них, созданный, видимо, в самой автономной области, состоял из 8 глав (46 статей), посвященных соответственно: взаимоотношениям автономной области Нагорного Карабаха с Азербайджанской ССР, общим положениям, сессионным заседаниям облисполкома и кругу их ведения, его очередным заседаниям и компетенции, президиуму облисполкома, объединенным и необъединенным комиссариатам, организации Советской власти на местах, государственному языку¹⁷. Этот проект, являясь кодификацией норм об автономной области Нагорного Карабаха, содержащихся в республиканском законодательстве, не отказался полностью от системы государственных органов власти и управления, установленной в ней в 1924 г. Замечая ЦИК и СНК облисполкомом, проект сохранял отдельные наркоматы и наделял автономную область некоторыми полномочиями, свойственными государству. Вероятно, поскольку этот проект не соответствовал уже упоминавшемуся циркуляру ЦИК СССР о реорганизации органов власти в автономных областях, то он и не был принят в установленном порядке.

Другой проект Положения об автономной области Нагорного Карабаха, подготовленный комиссией Президиума АЗЦИК, был утвержден 25 марта 1928 г. Президиумом АЗЦИК. Он состоял из 7 глав и 33 статей, предусматривающих нормы об областном съезде Советов, его правах и обязанностях; облисполкоме, его президиуме и отделах; о местной власти и бюджетном праве¹⁸. Однако и этот проект не принимался в соответствии с Конституцией АЗССР. Но им закреплялся статус автономной области Нагорного Карабаха, фактически сложившийся в 1928 г. вследствие реорганизации ее системы органов государственной власти и управления. Они наделялись компетенцией, аналогичной правам и обязанностям соответствующих губернских органов РСФСР. В то же время каждый отдел облисполкома, ведая определенной отраслью управления, признавался Положением не только его исполнительным органом, но и органом одноименного наркомата АЗССР. Облисполком в случае разногласия с наркоматом вправе был приостанавливать его распоряжения с доведением о том до сведения Президиума ЦИК и СНК АЗССР.

¹⁶ ЦГАОР ГССР, ф. 607, оп. 1, д. 1900, л. 1 и 1 об.

¹⁷ См. Государственный архив Нагорно-Карабахской автономной области, ф. 2, ед. хр. 4, л. 40—51.

¹⁸ ЦГАОР АЗССР, ф. 379, оп. 1, д. 1932, л. 2—7.

В 1930—1932 гг. на основе плана работ Президиума ВЦИК по примерной схеме, предложенной его Отделом национальностей, Ойротская, Мордовская, Коми, Каракалпакская автономная области выработали проекты положений о себе, а Северо-Осетинская и Калмыцкая представили во ВЦИК проекты положений об областном и окружных съездах Советов и их исполкомах¹⁹. По структуре эти проекты существенно не отличались друг от друга и состояли из четырех глав, посвященных соответственно административному делению, высшим органам власти на территории области, областному съезду Советов и их исполкомам. Лишь проект Коми автономной области начинался преамбулой о задачах области в период строительства социализма.

Особая юридическая природа автономной области в проектах подчеркивалась тем, что ее территория не могла быть изменена без согласия автономной области; непосредственным избранием на ее съездах Советов делегатов на Всесоюзный и Всероссийский съезды Советов; правом законодательной инициативы; правом непосредственного сношения с органами власти РСФСР; установлением постоянного представительства при Президиуме ВЦИК; особой юридической силой издаваемых ею актов, которые могли отменяться лишь Всероссийским съездом Советов, ВЦИК и СНК РСФСР.

Проекты положений весьма подробно детализировали компетенцию автономных областей по организации и проведению выборов в Советы и созывов их съездов, управлению отраслями местного хозяйства и социально-культурного строительства, судостроительству, охране революционного порядка и национальной политике. Хотя эти проекты и не были приняты, они отражали реальный статус автономных областей, поскольку представляли систематизацию действовавших правовых норм об автономных областях и обобщали опыт их взаимоотношений с органами власти и управления союзной республики и края.

В исследуемый период совершенствуется и законодательство, регулирующее государственно-правовые отношения с участием автономных областей. Подтверждается их право, независимо от того, входят ли они в край или непосредственно состоят в союзной республике, избирать на своих съездах делегатов на Всесоюзный и республиканские съезды Сою-

¹⁹ ЦГАОР СССР, ф. 1235, оп. 125, ед. хр. 16.

тов²⁰. Автономные области представлялись на этих съездах по общеустановленным нормам пропорционально количеству их жителей и избирателей городских Советов. Малонаселенным автономным областям обеспечивалось избрание на них по 1 делегату²¹. К началу 30-х годов сложилось и неписанное правило — избирать в числе членов ЦИК республики представителя от каждой автономной области²².

Таким образом, автономные области РСФСР представлялись на Всероссийском съезде Советов и во ВЦИК по тем же принципам, как и на Всесоюзном съезде Советов и в Совете Национальностей ЦИК СССР. До включения их в края этим подчеркивалось государственно-правовое равенство автономных областей с административно-территориальными единицами, а затем стала выражаться их специальная правосубъективность в РСФСР.

Декретом ВЦИК и СНК от 9 апреля 1924 г. «О ликвидации Народного Комиссариата по делам национальностей» для проведения в центральных учреждениях РСФСР дел, касающихся автономных единиц и взаимной информации центра и мест, создается институт представителей АО и АССР при Президиуме ВЦИК²³. До начала 30-х годов его правовой статус, кроме названного декрета, регулировался отдельными статьями различных постановлений ВЦИК и актами самих автономий²⁴, разработанными на основе проекта Положения о представителях автономных республик и областей 1925 г.²⁵, а затем унифицировался путем принятия единого «Положения о представителях автономных республик и автономных областей РСФСР при Президиуме Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета»²⁶. Оно определило порядок назначения представителей, их компетенцию и формы деятельно-

²⁰ См.: ст. 10 Конституции СССР в редакции 1931 г. (СЗ СССР, 1931, № 17, ст. 162).

²¹ См.: Постановление ВЦИК от 27 ноября 1930 г. «О количестве делегатов на XV Всероссийский съезд Советов». (СУ РСФСР, 1930, № 60, ст. 708).

²² См.: XV Всероссийский съезд Советов: Стен. отчет. М., 1931, с. 30—40.

²³ СУ РСФСР, 1924, № 39, ст. 538.

²⁴ См.: К вопросу государственного строительства Советского Киргизстана 1924—1937 гг.. Сб. документов. Фрунзе, 1974, с. 95—96.

²⁵ Этот проект был одобрен Секретариатом ВЦИК и обсужден на совещании представителей АССР и АО, но он не был утвержден в установленном порядке. (См.: ЦГАОР СССР, ф. 1235, оп. 119, ед. хр. 21, л. 54).

²⁶ СУ РСФСР, 1930, № 70, ст. 691.

сти. Представители вправе были получать во всех государственных органах РСФСР необходимые сведения; возбуждать в них ходатайства по вопросам, имеющим политическое или важное хозяйственное и социально-культурное значение для представляемой автономной единицы; участвовать с совещательным голосом во всех центральных органах РСФСР и в междудеятельственных и ведомственных комиссиях и совещаниях по указанным вопросам.

Автономные области других республик не имели постоянного представительства при ЦИК соответствующей республики, но им были свойственны другие специальные формы участия в органах этой республики (представителя СНК) автономной области Нагорного Карабаха в Совнарком АзССР²⁷, наркома просвещения — в Государственном Ученом Совете НКП Азербайджана²⁸, двух судей Главного суда Южной Осетии в Верховном Суде Грузинской ССР)²⁹.

В исследуемый период организация, предметы ведения и формы деятельности государственно-правовых институтов автономных областей не подвергались каким-либо существенным изменениям. Вместе с тем в законодательстве специально предусматриваются правила об особых нормах представительства при выборах в Советы и на их съезды в автономных областях в зависимости от местных условий³⁰. Каждой автономной области РСФСР предоставляется право самостоятельно регулировать количественный состав своего исполкома и его президиума в пределах, устанавливаемых федерацией³¹. Помимо общепринятых предметов ведения для краевого и областного звена съездов Советов их органами власти рассматривались вопросы внутреннего деления, коренизации, внесения изменений в кодексы, избрания члена Совета Националь-

²⁷ См. Прим к ст. 37 Конституции АзССР 1927 г. (Съезды Советов, т. 6, с. 179). Эта статья в редакции 1931 г. уже не содержала такой нормы. (Там же, с. 237).

²⁸ См.: ст. 11 Положения о Народном комиссариате просвещения АзССР, утв. ЦИК и СНК АзССР 5 мая 1928 г. (СУ АзССР, 1928, № 7, ст. 149).

²⁹ См. Постановление Всегрузинского ЦИК от 12 декабря 1924 г. (СУ ГССР, 1924, № 7, ст. 44).

³⁰ См. Постановление ВЦИК от 1 ноября 1934 г. «О нормах представительства и о порядке выборов на съезды Советов для автономных республик, автономных областей и отдельных национальных округов» (СУ РСФСР, 1934, № 40, ст. 246).

³¹ См. Постановление ВЦИК от 20 декабря 1934 г. «О количественном составе краевых, областных и окружных исполнительных комитетов и их президиумов». (СУ РСФСР, 1935, № 1, ст. 2).

ностей ЦИК СССР. Съезды Советов автономных областей разрешали наиболее важные вопросы советского, хозяйственного и социально-культурного строительства. На них заслушивались отчеты крайисполкома и давалась оценка их работе, поручалось посылаемым на краевой съезд Советов делегатам внести на его рассмотрение предложения, вытекающие из обсуждения этих отчетов³². Такая практика позволила автономным областям действительно влиять на осуществление краем мероприятий по оказанию помощи в социалистическом строительстве.

Таким образом, во время действия Конституции СССР 1924 г. упрочились и развились автономные области как вид советской автономии, обеспечивающий государственно-правовые условия для перехода народностей и частей наций к социализму. Необходимость совершенствования всего механизма социальной помощи этим народам со стороны более развитых народов СССР обусловила постоянное развитие всех функций советской автономии, в том числе государственно-правовой. Так, уже в 20-е годы погрешность оказания Бурятской, Чувашской, и Киргизской автономным областям более действенной помощи путем создания им лучших экономических, политических и правовых условий для их развития повлекло преобразование этих областей в АССР³³. Позднее громадные успехи в осуществлении ленинской национальной политики Советской властью и успешное выполнение автономными областями своего социально-правового назначения объективно сделали возможным к середине 30-х годов возложить на них более широкие и ответственные задачи, наделить их значительным объемом прав, необходимых для завершения строительства социализма в этих национальных районах. Это достигалось как путем преобразования большинства автономных областей в АССР, так и путем дальнейшего совершенствования конституционного регулирования правового статуса тех автономных областей, преобразование которых в АССР являлось нецелесообразным в связи с уровнем их демографического и экономического развития.

³² См. Постановление VI съезда Советов Северо-Осетинской автономной области. Орджоникидзе, 1935, с. 43—56.

³³ См. Некоторые итоги по Чувашской области — Власть Советов, 1924, № 3—4, с. 214; Всероссийский XIII съезд Советов: Стен. отчет. М., 1927, с. 497—498; Шалунин Н. Д. Становление советской национальной государственности Бурятии (1919—1923 гг.). Улан-Удэ, 1972, с. 396.

КОНТРОЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СЪЕЗДОВ СОВЕТОВ

Ю. А. ЕВТЮХИН

В период строительства социализма в СССР наряду с Советами, представительными органами государственной власти, были съезды Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. В них в полной мере проявилась такая черта подлинного народного представительства, как соединение правотворчества, исполнения и контроля. Советская власть, отмечал В. И. Ленин, «построена так, чтобы сблизить массы трудящихся с аппаратом управления. Той же цели служит соединение законодательной и исполнительной власти: при советской организации государства»¹. В другом месте В. И. Ленин подчеркивал: «Советы сосредоточивают в своих руках не только законодательную власть и контроль за исполнением законов, но и непосредственное осуществление законов»².

Контрольная деятельность занимала важное место в работе съездов Советов. Социальный контроль представляет собой совокупность обратных связей, с помощью которых проверяется эффективность управленческих решений, систему наблюдения и проверки процесса функционирования соответствующего объекта в целях предотвращения и устранения его отклонений от заданных параметров³. Контроль является необходимой стадией всякого управленческого процесса и в силу этого присущ любому государственному органу. Нарком РКИ Я. Э. Рудзутак писал: «Контрольные функции становятся неотъемлемой частью тех организаций, которые руководят практической работой. Дача директив и проверка их

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 37, с. 500

² Там же, т. 36, с. 481.

³ См.: Селивон Н. Ф. Контрольная функция местных Советов народных депутатов. Киев, 1980, с. 31, Социальный контроль в СССР. Воронеж, 1981, с. 7.

выполнения должны быть двумя сторонами одной и той же медали»⁴.

В деятельности съездов Советов контроль имел свое самостоятельное содержание, гораздо более богатое, чем проверка исполнения принятого решения. Съезды Советов рассматривали работу нижестоящих органов власти, соответствующих исполкомов, предприятий, организаций и учреждений не только в связи со своими принятыми решениями, но и в порядке контроля за выполнением этими органами их компетенции, директив партии, советских законов. Это позволяет рассматривать контроль как самостоятельный элемент в деятельности съездов Советов, форму реализации их компетенции⁵.

Контроль был необходим для реализации таких предметов ведения съездов Советов, как руководство и согласование деятельности подчиненных органов власти, утверждение отчета по исполнению бюджета, наблюдение за работой учреждений и предприятий, подчиненных центральным органам, и т. д. Вместе с тем как элемент (стадия) управленческого процесса контроль присутствовал при осуществлении съездами Советов своих полномочий по любому вопросу компетенции, ибо показывал, насколько эффективно проводятся в жизнь их решения.

Съезды Советов прежде всего осуществляли контроль за деятельностью нижестоящих органов власти. В. И. Ленин говорил о всеобъемлющем характере контроля, подчеркивая, что он «посвящен всему нашему государственному аппарату, и деятельность его должна касаться всех и всяких, без всякого изъятия, государственных учреждений, и местных, и центральных, и торговых, и чисто чиновничьих, и учебных, и архивных, и театральных и т. д. — одним словом, всех без малейшего изъятия»⁶.

Принцип демократического централизма, заложенный в основе построения всей системы представительных орга-

⁴ Рудзутак Я. Э. О партийном и советском контроле в новых условиях. Январь 1934 г. — В кн. Образование и развитие органов социалистического контроля в СССР (1917—1975). Сб. документов и материалов. М., 1975, с. 407.

⁵ О контроле как форме реализации компетенции представительных органов власти см.: Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти: (Некоторые вопросы истории, теории и практики). М., 1978, с. 275; Спасов Б. Конституция и народное представительство в НРБ. М., 1977, с. 283—301.

⁶ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 399.

нов⁷, отношения руководства в системе Советов обусловили контрольные полномочия вышестоящих органов по отношению к нижестоящим. Конституция РСФСР 1918 г. (ст. 62) предусматривала, что съездам Советов и их исполкомам принадлежит право контроля над деятельностью местных Советов: областным — над всеми Советами области, губернским — над Советами губернии и т. д.⁸ Эта норма была включена и в текущее законодательство о съездах Советов. Положение о губернских съездах Советов и губернских исполнительных комитетах 1922 г. гласило, что губернский съезд Советов руководит деятельностью всех подчиненных ему на территории губернии органов власти; Положение о волостных съездах Советов и волостных исполнительных комитетах 1924 г. относило к ведению волостных съездов рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности подведомственных органов власти; Положение об уездных съездах Советов и уездных исполнительных комитетах 1924 г. возлагало на уездные съезды руководство деятельностью всех подчиненных органов Советской власти⁹. Хотя термин «контроль» в Положениях не употреблялся, указание на подчиненность местных органов власти соответствующим съездам Советов предполагало и их подконтрольность.

Наиболее распространенной формой контроля за деятельностью органов власти было заслушивание на съездах Советов докладов с мест. Делегаты рассказывали о работе своих Советов, о своем понимании задач рабоче-крестьянской власти и дальнейших планах. Съезд Советов получал возможность убедиться в том, насколько соответствует работа подчиненных органов власти генеральной линии партии и Советского государства. Иногда с целью получения наиболее полной картины положения дел на местах докладчикам предлагалось обязательно осветить круг определенных вопросов. Так, в ноябре 1918 г. на II съезде Советов Вятского уезда выступающим от волостей было рекомендовано остановиться на вопросах о продовольственном положении, о работе по мобилизации среди населения, об организации деревенской бедноты¹⁰.

⁷ См.: Васильев В. И. Демократический централизм в системе Советов. М., 1973.

⁸ СУ РСФСР, 1918, № 51, ст. 582.

⁹ СУ РСФСР, 1922, № 72—73, ст. 907; СУ РСФСР, 1924, № 10, ст. 92, № 82, ст. 825.

¹⁰ ЦГАОР, ф. 393, оп. 3, д. 106, л. 5.

В процессе контрольной деятельности съезды Советов имели право изменять, приостанавливать и отменять решения нижестоящих органов власти. В Конституции РСФСР 1918 г. указывалось, что областные и губернские съезды могли отменять решения действующих в их районе Советов с извещением об этом в важнейших случаях центральной Советской власти (ст. 62). Право отмены постановлений съездов Советов вышестоящими съездами было закреплено в Положениях об уездных съездах Советов и уездных исполнительных комитетах 1922 и 1924 гг. (соответственно §8 и ст. 9), в Положении о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах 1928 г. (ст. 9), в Положении о районных съездах Советов и районных исполнительных комитетах 1931 г. (ст. 50) ¹¹

Законодатель не определял основания для отмены, приостановления или изменения актов нижестоящих органов власти. Поэтому в практике государственного строительства съезды Советов могли использовать свое полномочие как в случае нарушения порядка принятия акта подконтрольными органами, так и своего несогласия с их решениями по существу. В условиях острой классовой борьбы центральные органы власти, используя право отмены актов местных представительных учреждений, не позволяли им отклоняться от директивной линии государственного строительства. Благодаря этому, даже добившись временной победы в Советах, контрреволюционные элементы не могли проводить свои решения в жизнь, ибо встречали твердый барьер контроля вышестоящих органов государственной власти.

Контроль съездов Советов за деятельностью нижестоящих представительных органов (Советов, съездов Советов), будучи выражением принципа демократического централизма, иерархии и субординации, являлся вертикальным, осуществляемым сверху вниз — от центра к местам. Наряду с ним съезды осуществляли и контроль по горизонтали — за работой своих исполнительных комитетов. Ведению исполнительного комитета подлежали те же вопросы, что и соответствующему съезду Советов (кроме исключительной компетенции последнего). В промежутках между съездами Советов их исполкомы были высшей в пределах данной территории властью (ст. 56 Конституции РСФСР 1918 г.) Поэтому объем

¹¹ СУ РСФСР, 1922, № 10, ст. 91, СУ РСФСР, 1924, № 82, ст. 825; СУ РСФСР, 1928, № 70, ст. 503; СУ РСФСР, 1931, № 11, ст. 143.

властных полномочий съездов Советов и их исполнительных комитетов в принципе совпадал.

Однако исполкомы были подчинены и подконтрольны избравшим их съездам Советов, что подчеркивало верховенство и приоритет представительных органов. В ст. 29 Конституции 1918 г. говорилось: «Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет Советов всецело ответствен перед Всероссийским съездом Советов»¹². А ст. 55 закрепляла аналогичный характер правоотношений местных съездов и их исполнительных комитетов.

Контроль за работой исполкомов осуществлялся съездами Советов прежде всего путем заслушивания их обязательных отчетов. Положения о съездах Советов разных лет закрепляли обсуждение докладов исполкомов в качестве одного из предметов ведения съездов, а Положение о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах 1928 г. даже отнесло его к их исключительному ведению¹³. Этим подчеркивалась важность контроля за исполнительными комитетами, деятельность которых была по существу органическим продолжением работы самих съездов Советов.

Отчеты исполкомов позволяли вскрыть недостатки в их работе, указать наиболее важные задачи и направления их деятельности. Так, Сталинградский губернский съезд Советов (февраль 1926 г.), обсудив отчет губисполкома, предложил ему оборудовать ряд тракторных мастерских, усилить снабжение деревни промтоварами, углубить работу по предупреждению эпидемий и т. п.¹⁴. XV Московский уездный съезд Советов (февраль 1927 г.) обязал свой исполком усилить борьбу с преступностью, признав, что этой работе уделялось недостаточное внимание¹⁵.

Осуществляя те же функции, что и съезды, их исполкомы, однако, не обладали возможностями такого же широкого привлечения трудящихся к своей работе. Появлялась вероятность неадекватного выражения воли народа, что усиливало необходимость контроля за исполкомами, требовало их двойного подчинения. Так, в ст. 18 Положения о краевых (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных

¹² СУ РСФСР, 1918, № 51, ст. 582.

¹³ СУ РСФСР, 1928, № 70, ст. 503.

¹⁴ Власть Советов, 1926, № 15, с. 17—19.

¹⁵ Власть Советов, 1927, № 12, с. 19—20.

комитетах 1928 г. указывалось, что исполкомы ответственны не только перед соответствующими съездами Советов, но и подчинены вышестоящим съездам, их исполкомам и президиумам последних, а также Совнаркому РСФСР, ВЦИКу и его Президиуму¹⁶.

В учете и контроле В. И. Ленин видел то «главное, что требуется для «налажения», для правильного функционирования первой фазы коммунистического общества»¹⁷. Тяжелое экономическое положение, переживаемое страной, требовало введения строжайшего контроля во всех сферах государственного строительства. «Не чье бы то ни было нетерпение, не чья бы то ни было пропаганда,— отмечал В. И. Ленин,— а объективные условия, невиданность этого краха всей культуры,— вот что вынуждает переход к контролю за производством и распределением, за банками, фабриками и пр.»¹⁸.

Съезды Советов осуществляли контроль за деятельностью предприятий, организаций и учреждений, периодически заслушивая их отчеты. Так Положение о волостных съездах Советов и волостных исполнительных комитетах 1924 г. предусматривало за волостными съездами право обсуждения отчетов о деятельности государственных и общественных учреждений и предприятий, находящихся на территории волостных и подотчетных вышестоящим органам власти¹⁹. Положение о красных (областных), окружных и районных съездах Советов и их исполнительных комитетах 1928 г. также называло среди предметов ведения съездов рассмотрение отчетов, находящихся на подведомственной территории государственных учреждений и предприятий²⁰.

Под контролем съездов Советов находилось и правительство страны. В Декрете «Об учреждении Совета Народных Комиссаров» говорилось: «Контроль за деятельностью Народных Комиссаров и право смещения их принадлежит Всероссийскому съезду Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов»²¹.

Широко известно, с какой ответственностью В. И. Ленин относился к обязанности Правительства отчитываться в порядке контроля перед съездами Советов. Лишенный из-за

¹⁶ СУ РСФСР, 1928, № 70, ст. 503.

¹⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 101.

¹⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 32, с. 121.

¹⁹ СУ РСФСР, 1924, № 82, ст. 826.

²⁰ СУ РСФСР, 1928, № 70, ст. 503.

²¹ СУ РСФСР, 1917, № 1, ст. 1.

болезни возможности выступить с отчетом СНК на X Всероссийском съезде Советов, он писал в ЦК партии: «Осталось только одно обстоятельство, которое меня волнует в чрезвычайно сильной мере, — это невозможность выступить на съезде Советов. Во вторник у меня будут врачи, и мы обсудим, имеется ли хоть небольшой шанс на такое выступление. Отказ от него я считал бы для себя большим неудобством, чтобы не сказать сильнее»²².

Отчеты Совнаркома практиковались и на губернских (краевых, областных) съездах Советов. Так, его отчеты были заслушаны на II Дальневосточном краевом съезде Советов (март 1927 г.) и на III Сибирском краевом съезде в 1929 г.²³. Этим подчеркивался как приоритет органов государственной власти перед иными видами государственных органов, так и полновластие народа в Советском государстве.

Контроль съездов Советов за деятельностью иных видов государственных органов способствовал их эффективной работе. Большое внимание уделялось утверждению нового стиля деятельности органов государства, направленного на максимальное удовлетворение интересов трудящихся. В выработанном V Велижским уездным съездом Советов организационном плане говорилось: «Правильное и целесообразное устройство Советского народоправства на местах, особенно в деревне, и сознательные и добросовестные отношения представителей Советской власти к своим обязанностям обеспечат нам скорейшую окончательную победу над эксплуататорами и угнетателями»²⁴.

Съезды Советов вели непримиримую борьбу с волокитой, бюрократизмом и взяточничеством, проникавшими порой в органы социалистического государства. В. И. Ленин указывал: «Мы выгнали старых бюрократов, но они снова пришли, они называют себя «коммунистами», если не могут сказать коммунист, они нацепляют красную петличку, они лезут на теплое местечко. Как тут быть? Опять и опять с этой нечистью бороться, опять и опять, если эта нечисть пролезла, чистить, выгонять, надзирать и смотреть через рабочих коммунистов, через крестьян, которых знают не месяцы и не год»²⁵.

²² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 45, с. 338.

²³ См.: Стен. отчет второго Дальневосточного краевого съезда Советов Р. К. К. и К. депутатов 21—26 марта 1927 г. Хабаровск, 1927, с. 3; Третий Сибирский краевой съезд Советов: (Сб. материалов). Новосибирск, 1929, с. 35.

²⁴ ЦГАОР, ф. 393, оп. 3, д. 59, л. 249^а, об.

²⁵ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 38, с. 15—16.

Пережиткам буржуазного метода руководства съезды Советов объявили решительный бой. Так, состоявшийся в 1922 г. XIV съезд Советов Новгородской губернии постановил: «В работу по борьбе со взяточничеством в губернии провести принцип ударности»²⁶. С этой целью губисполкому предписывалось обратить часть средств на непосредственную борьбу со взяточниками, а часть — на улучшение материального положения служащих. Состоявшийся в том же году IX съезд Советов Вятской губернии обязал губисполком провести работу по удалению из судебных органов социально чуждых элементов, бюрократов и саботажников²⁷.

Съезды Советов оказывали большое влияние и на само содержание деятельности предприятий, организаций и учреждений. Не вмешиваясь в их оперативную работу, они определяли ее основные направления, помогали вскрыть и полнее использовать внутренние резервы предприятий, улучшить хозяйственные связи. Например, IV съездом Советов Омской губернии в декабре 1922 г. была направлена специальная контрольная группа на завод «Красный пахарь». В результате проверки было обнаружено большое количество плугов, столь необходимых в деревне. Съезд постановил реализовать выявленный запас плугов крестьянам в рассрочку²⁸. А III съезд Советов Козловского района (январь 1931 г.), заслушав доклад директора паровозоремонтного завода, рекомендовал усилить внимание подготовке кадров высокой квалификации из числа рабочей молодежи, активнее вести борьбу с прогулами, глубже развивать рабочую инициативу, всячески поощрять ударников²⁹.

Таким образом, контрольная деятельность съездов Советов служила обеспечению социалистической законности, формированию целесообразных, отвечающих интересам народа приемов работы государственных органов. Вместе с тем она способствовала достижению целей и результатов хозяйственно-экономического развития страны.

²⁶ XIV съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов Новгородской губернии. 30/XI—2/XII 1922 г. Новгород, 1922, с. 34.

²⁷ Резолюции и постановления IX Вятского губернского съезда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов (22—27 ноября 1922 г.). Вятка, 1922, с. 3.

²⁸ Журналы IV Омского губернского съезда Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов с 10 по 15 декабря 1922 г. Омск, 1923, с. 74.

²⁹ Постановления и резолюции третьего районного съезда Советов Козловского района, ЦЧО (18—21 января 1931 г.). Козлов, 1931, с. 44—45.

СИСТЕМА СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

Л. П. ЕЛИЗАРЬЕВА

Общенародная суверенная и единая государственная власть в СССР осуществляется через одинаковые по своей политико-правовой природе, составу, содержанию и главным формам работы представительные учреждения — Советы народных депутатов. Они образуют единую систему органов государственной власти, и это впервые было закреплено в Конституции СССР 1977 г.

Идея о единстве системы Советов была заложена В. И. Лениным еще в дооктябрьский период. В «Апрельских тезисах» он говорил о необходимости создания республики Советов рабочих, батрацких и крестьянских депутатов по всей стране, *снизу доверху*¹. Эта же мысль подчеркивалась в написанном в соответствии с ленинскими идеями о Советах Обращении НКВД от 24 декабря 1917 г. «Об организации местного самоуправления»: «Вся страна должна покрыться целой сетью советских организаций, которые должны находиться в тесной организационной зависимости между собой... Таким путем создается связанный во всех своих частях однородный организм — Республика Советов»².

Несмотря на это единство системы Советов формально не было закреплено в конституционном законодательстве. Однако организация и деятельность представительных органов государственной власти в стране осуществлялась в соответствии с ленинской идеей о единстве системы Советов³.

Конституция СССР 1977 г., обобщив накопленный опыт, установила в ст. 89 «Советы народных депутатов — Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных республик,

¹ См. Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 31, с. 115.

² СУ 1917, № 12, ст. 179.

³ См.: Васильев В. И. Развитие Советов как социальной системы. — Сов. государство и право, 1970, № 11, с. 92.

Верховные Советы автономных республик, краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономных областей и автономных округов, районные, городские, районные в городах, поселковые и сельские Советы народных депутатов — составляют единую систему органов государственной власти».

Под целостной системой понимается совокупность компонентов, взаимодействие которых порождает новые качества, не присущие ее образующим⁴. Такова система Советов народных депутатов. Она — не разрозненная сумма представительных учреждений, а целостный общественно-политический организм, функционирующий слаженно благодаря теснейшим связям и взаимодействию всех своих составных частей, направляемых из единого центра.

Существенной особенностью системы Советов народных депутатов, как и всякой социальной системы, является связь между ее компонентами. Речь идет о тех связях, которые характерны именно для целого, т. е. системообразующих связях⁵. Эта связь более устойчива, чем связь всей системы или ее отдельных частей с другими образованиями. И поэтому в различных отношениях, т. е. вовне, система Советов выступает как нечто единое. Относительная выделенность, самостоятельность и независимость системы Советов от других объектов позволяют ей существовать как целостному организму⁶. Наличие тесного взаимодействия между Советами народных депутатов значимо и для содержания самой системы. Возможное изменение одного из компонентов системы Советов с необходимостью обуславливает то или иное изменение другого или даже всей системы.

Известно, что простая совокупность компонентов еще не образует систему. Для системы характерно существование таких связей, которые придают ей особые качества. Так как система Советов не представляется простой совокупностью отдельных компонентов, то и качества системы не сводятся к сумме качеств составных ее частей. «Система, — пишет В. К. Прохоренко, — имеет свойства, функции, цели, отличные от таковых составляющих ее объектов»⁷. Система Советов на-

⁴ См.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М., 1973, с. 8.

⁵ См.: Васильев В. И. Указ. раб., с. 94—100.

⁶ См.: Там же, с. 93.

⁷ Прохоренко В. К. Методологические принципы общей динамики систем. Минск, 1969, с. 252.

родных депутатов обладает таким качеством, как полновластие, что не присуще каждому представительному органу власти, взятому в отдельности. «Действительное полновластие народа,—пишет А. И. Ким,—осуществляет вся, не ограниченная ничем, кроме суверенной воли народа, советская представительная система, взятая в целом»⁸. Только системе свойственно такое качество Советов, как их всеобъемлющий характер.

И, наконец, для системы Советов характерен такой признак, как наличие своей структуры. Она является предпосылкой бытия любого объекта, в том числе и социального.

Структура представляет собой скелет, внутреннее устройство, закономерную организацию субстанциональных, содержательных компонентов системного целого⁹ или организационный фактор для сведения определенного вида частей в одно целое¹⁰.

Структура всякой системы зависит от содержания целого. Однако она не определяется им автоматически и имеет относительную самостоятельность. При стабильности содержания одна и та же система в различные периоды может иметь различную структуру. Так, в системе представительных органов государственной власти с момента ее создания происходят изменения. На каждом из этапов своего развития она строится с учетом конкретных исторических условий страны. Положительно отзываясь о подобного рода развитии Советов, В. И. Ленин писал: «Нет ничего глупее, чем превращение Советов в нечто застывшее и самодовольное»¹¹.

Итак, к существенным характеристикам системы Советов народных депутатов относятся наличие между Советами тесных, устойчивых, объективно обусловленных связей, несущих новые качества, и динамичная структура.

Система Советов начала складываться как совокупность организаций, число единиц которой предопределялось числом национально-государственных и административно-территориальных образований. Это было подтверждено законодательно Конституцией РСФСР 1918 г. Она назвала представительные

⁸ Ким А. И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск, 1975, с. 154.

⁹ См.: Керимов Д. А. Философские проблемы права. М., 1972, с. 251, 276.

¹⁰ См.: Спасов Б. Конституция и народное представительство в Народной Республике Болгарии. М., 1977, с. 210.

¹¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 206.

органы государственной власти, которые составлялись (съезды Советов) и образовывались (Советы) согласно административно-территориальному делению нашей страны того периода. Кроме Всероссийского съезда Советов (ст. 24) к ним относились областные, губернские (окружные), уездные (районные), волостные съезды Советов (ст. 53); городские, сельские Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов (ст. 57).

В ходе социалистической революции и некоторое время после ее победы Советы еще не выступали как единые органы власти всех трудящихся. На II Всероссийском съезде Советов были представлены Советы рабочих депутатов, Советы рабочих и солдатских депутатов, Советы крестьянских депутатов, Советы солдатских и крестьянских депутатов, Советы рабочих, солдатских и безземельных депутатов, Советы солдатских и батрацких депутатов, Совет казачьих депутатов, Совет матросских и офицерских депутатов и др.¹² Кроме того, в ряде мест действовали ревкомы. Это были чрезвычайные временные государственные органы на местах. Они обычно создавались в районах, объявленных на военном положении и где обстановка требовала принятия чрезвычайных мер. Так, в принятом Совстком Оборона 19 января 1919 г. постановлении говорилось, что в целях укрепления тыла и объединения деятельности всех советских и партийных организаций Вятской губернии создается военно-революционный комитет, решениям которого как высшего органа Советской власти в губернии подчиняются все учреждения и организации¹³.

На некоторых территориях страны из-за недостаточного четкого классового расслоения населения существовали «народные Советы», в которые допускались и непролетарские массы¹⁴. В отдельных районах Севера и Дальнего Востока к самой форме Советов как органов власти пришлось идти через родовые Советы и другие промежуточные формы¹⁵. Кроме того, согласно первым Конституциям ряда республик к органам государственной власти относились общие собрания трудящихся, созываемые в небольших населенных пунк-

¹² См.: Лепешкин А. И. Советы — власть трудящихся 1917—1936. М., 1966, с. 60—61.

¹³ См.: Там же, с. 134.

¹⁴ См.: Азовкин И. А., Старовойтов Н. Г. Единство системы Советов и проблемы ее дальнейшего развития. — Сов. государство и право, 1979, № 10, с. 5.

¹⁵ См.: Там же.

тах. Так, в соответствии с примечанием к ст. 57 Конституции РСФСР 1918 г. в тех сельских местностях, где это было возможно, вопросы управления решались непосредственно общим собранием избирателей данного селения. Это собрание признавалось высшей в пределах соответствующей территории властью (ст. 60).

Единая централизованная система представительных органов государственной власти СССР начала складываться вскоре после победы Великой Октябрьской социалистической революции. Важной вехой на этом пути явилось слияние в январе 1918 г. III Всероссийского съезда рабочих и солдатских депутатов с III Всероссийским съездом крестьянских депутатов. Историческое значение в процессе формирования единой системы советских представительных органов имело объединение в СССР Украины, Белоруссии, республик Закавказья и РСФСР, когда были образованы общесоюзные органы власти. Система Советов каждой республики была включена в единую общесоюзную систему.

Система Советов в республиках постоянно находилась в развитии, в основу которого легли изменения в области национально-государственного строительства и административно-территориального деления. Наиболее существенное влияние на систему Советов оказало принятие Конституции СССР 1936 г., когда было упразднено существовавшее прежде деление представительных органов государственной власти на Советы и съезды Советов. Были созданы единые органы власти — Советы депутатов трудящихся.

За годы, прошедшие после принятия Конституции СССР 1936 г., в системе Советов произошли изменения как в количественном отношении, так и качественном. Конституция СССР 1977 г. подтвердила правило, согласно которому число Советов зависит от числа национально-государственных и административно-территориальных единиц.

По состоянию на 1 января 1982 г. в стране насчитывалось 51 425 Советов народных депутатов. Среди них: Верховный Совет СССР, 15 Верховных Советов союзных республик, 20 Верховных Советов автономных республик, 128 краевых, областных Советов, 8 Советов автономных областей, 10 Советов автономных округов, 3 097 — районных, 2 098 — городских, 634 — районных в городе, 3 732 — поселковых, 41 655 — сельских ¹⁶.

¹⁶ См.: Демократия в действии. — Советы народных депутатов, 1982, № 5, с. 46.

Система Советов продолжает совершенствоваться. Ее динамика обусловлена объективными причинами: интенсивным развитием экономики и культуры страны, размещением огромных производительных сил на юго-востоке, созданием крупных промышленных объединений и территориально-производственных комплексов, ростом городов, поселков, сельских поселений и увеличением численности населения. Эти процессы повлияли на административно-территориальное деление (возросло количество областей, городов, районов в городах, рабочих поселков, появился ряд новых районов в сельской местности), которое, в свою очередь, внесло изменения в систему Советов.

Организационной основой системы Советов служит принцип демократического централизма, получивший закрепление в Конституции СССР 1977 г. (ст. 3). Для системы Советов этот принцип имеет исключительно важное значение. Успешное осуществление власти при социализме, обеспечиваемое, прежде всего, за счет правильного функционирования системы Советов, зависит от взаимодействия ее центральных и местных органов. Принцип демократического централизма указывает на основополагающие моменты этого взаимодействия.

Разработка теоретических основ демократического централизма неразрывно связана с учением К. Маркса и Ф. Энгельса. В основе выводов К. Маркса о демократическом централизме в государстве социалистического типа — опыт Парижской коммуны. «Маркс,— писал В. И. Ленин, имея в виду его работу «Гражданская война во Франции»¹⁷,— нарочно употребляет выражение «организовать единство нации», чтобы противопоставить сознательный, демократический, пролетарский централизм буржуазному, военному, чиновничьему»¹⁸. Первые попытки претворения этого принципа в жизнь также были осуществлены К. Марксом и Ф. Энгельсом при формировании политической партии пролетариата «Союза коммунистов». Позднее достаточный исторический материал позволил В. И. Ленину более детально раскрыть содержание демократического централизма, показать конкретные формы его осуществления. В самом общем виде В. И. Ленин определял демократический централизм как

¹⁷ См.: Маркс К. Гражданская война во Франции. Воззвание Генерального Совета Международного товарищества рабочих. — Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 17, с. 344.

¹⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 33, с. 54.

«централизм, понятый в действительно демократическом смысле»¹⁹.

В нашей стране демократический централизм первоначально сложился в пролетарской революционной партии, а затем после социалистической революции стал принципом построения и деятельности государства и всех общественных организаций трудящихся. Он отражает объективную потребность в обеспечении определенной централизации в государственном строительстве. Вместе с тем этот принцип говорит о том, что централизация не должна быть полной, абсолютной, а должна осуществляться, выражаясь словами В. И. Ленина, лишь «в основном, в коренном, в существенном»²⁰, органически сочегаясь с демократическими началами. Таким образом демократический централизм выступает в виде единства социалистической централизации и демократизма.

Любое из современных государств, будь оно унитарным или федеративным, является в той или иной степени централизованной социальной системой. В. И. Ленин писал: «Противники централизма постоянно выдвигают автономию или федерацию как средства борьбы со случайностями централизма. На самом деле демократический централизм не исключает автономию, а, напротив, предполагает ее необходимость. На самом деле даже федерация, если она проведена в разумных, с экономической точки зрения, пределах, если она основывается на серьезных национальных отличиях, вызывающих действительную необходимость в известной государственной обособленности—даже федерация несколько не противоречит демократическому централизму»²¹. Выступать против централизации государства за самостоятельность отдельных его частей—значит выступать против самого государства как такового. В этом смысле централизация представляет собой один из существенных признаков организации и деятельности государственного механизма вообще.

Централизация в системе Советов народных депутатов проявляется в том, что ее структура иерархична и возглавляется ведущим, центральным органом—Верховным Советом СССР, который имеет возможность устанавливать основные статические параметры системы (количество структурных уровней, роль каждого из них в системе) и влиять на ее ди-

¹⁹ Там же, т. 36, с. 152.

²⁰ Там же, т. 35, с. 203.

²¹ Там же, т. 36, с. 151

намику (определять цели деятельности системы и поддерживать ее в нужном для осуществления этих целей режиме)²².

Централизация в системе Советов позволяет обеспечить руководство всеми представительными учреждениями страны при решении основных вопросов из единого центра, более рационально использовать материальные и финансовые ресурсы и возможности, обобщать и широко распространять передовой опыт работы Советов и их органов и таким образом выступает как объективная закономерность.

Стремление к политической централизации имело на Руси глубокие исторические корни. Оно зародилось еще в период борьбы за освобождение от ига Золотой орды²³. Большая протяженность границ и необходимость их защиты от постоянных набегов врагов требовали максимального объединения сил всех русских земель, усиления центральной власти. В этот период построение централизованного государства имело объективно прогрессивный характер. Впоследствии жесткая централизация стала средством укрепления самодержавия, усиления его произвола. Несмотря на наличие отдельных реформ (например, Земская реформа 1864 г.), положившим начало развитию местного самоуправления, централизм в России носил характер бюрократического. Поэтому партия большевиков, разрабатывая революционную программу, ставила в качестве одной из важнейших политических задач ликвидацию бюрократического централизма.

В первой Программе РСДРП, принятой в 1903 г., провозглашалась необходимость обеспечить «широкое местное самоуправление», областное самоуправление для тех местностей, которые отличаются особыми бытовыми условиями и составом населения²⁴. Против великодержавного централизма было направлено требование обеспечить «право на самоопределение за всеми нациями, входящими в состав государства»²⁵. Вторая программа партии, принятая уже после Октябрьской революции, в марте 1919 г., отразила тот факт, что «Советское государство осуществило . в несравненно более широком

²² См. Васильев В. И. Демократический централизм в системе Советов. М., 1973, с. 8.

²³ См. Пискотин М. И. Демократический централизм: проблемы сочетания централизации и децентрализации. — Сов. государство и право, 1981, № 5, с. 41.

²⁴ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК 8-е изд. М., 1970, т. 1, с. 63

²⁵ Там же.

виде, чем где бы то ни было местное и областное самоуправление, без каких бы то ни было сверху назначаемых властей»²⁶. Борясь против бюрократического централизма, большевики не отрицали централизма вообще и считали его необходимым условием социалистического переустройства общества. Социализм, говорил В. И. Ленин, «есть построение централизованного хозяйства, хозяйства из центра»²⁷. А в работе «Государство и революция» он писал о том, что государственная власть как «централизованная организация силы» нужна пролетариату «для подавления сопротивления эксплуататоров и для руководства громадной массой населения, крестьянством, мелкой буржуазией, полупролетариями в деле «наложения» социалистического хозяйства»²⁸. Очень ярко охарактеризовал необходимость централизма в системе органов власти М. И. Калинин. «Как бы ни стремились местные органы пролетарской власти иметь всю полноту власти на местах в каждой из... отраслей управления государством, она неумолимо будет основательно ограничена центральными органами. Разве возможно, предположим, допустить какое-либо местное, частичное, вызываемое местными условиями творчество в военном деле? Нет! Там необходимо полное подчинение местных представителей власти заданиям центра»²⁹.

Централизация как таковая не противоречит демократии, из чего и исходит принцип демократического централизма. Но для этого нужно, чтобы обеспечивался централизм, «понятый в действительно демократическом смысле», дающий «возможность полного и беспрепятственного развития не только местных особенностей, но и местного починка, местной инициативы, разнообразия путей, приемов и средств движения к общей цели»³⁰.

В демократическом централизме оба элемента находятся в диалектических связях. «Принцип демократического централизма,— пишет В. Г. Афанасьев,— представляет собой конкретное проявление диалектики целого и частей в общественном развитии — ведущую, определяющую роль целого и отно-

²⁶ Там же, т. 2, с. 42.

²⁷ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 87, с. 421.

²⁸ Там же, т. 33, с. 26.

²⁹ Калинин М. И. Вопросы советского строительства Статьи и речи (1919—1946). М., 1958, с. 177.

³⁰ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 152.

сительную самостоятельность его частей»³¹. Чрезмерная централизация приводит к перегрузке высших звеньев системы, отвлекает их внимание от крупных проблем, мешает выполнять функции, действительно требующие централизованного осуществления. «..Бюрократическое вмешательство в чисто местные ... вопросы — есть одно из величайших препятствий экономическому и политическому развитию вообще и в частности одно из препятствий централизму в серьезном, в крупном, в основном», — писал В. И. Ленин³².

Демократизм социалистической централизации заключается в том, что она гарантирует неразрывную связь каждого из звеньев Советов с массами и самостоятельность их действий, предопределяемую необходимостью учета особенностей представляемого населения. По мысли В. И. Ленина, центральные органы обязаны поддерживать местную инициативу и опираться на нее. Он предлагал «установить особую ответственность центральных учреждений за тормоз по отношению к местной инициативе и за недостаточную ее поддержку»³³.

Таким образом, принцип демократического централизма содержит в себе две стороны — социалистический централизм и демократизацию, которые для успешности функционирования самого принципа должны находиться в оптимальном соотношении. Следовательно, признание необходимости централизации вовсе не исключает вопроса о том, насколько больше или меньше централизма нужно в данной области и в данный момент³⁴.

Основные формы реализации принципа демократического централизма применительно к представительным органам государственной власти традиционно определялись Конституцией.

Так, первая Советская Конституция 1918 г. объявила местные Советы и местные съезды Советов «высшей в пределах данной территории властью» и возлагала на них проведение в жизнь постановлений вышестоящих органов, поднятие данной территории в культурном и хозяйственном отношениях и разрешение всех вопросов чисто местного значения (ст. 61). На вышестоящие советские органы возлагалось объединение всей советской деятельности в пределах данной территории, контроль за нижестоящими органами с правом

³¹ Афанасьев В. Г. Указ. раб., с. 255.

³² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 24, с. 146.

³³ Там же, т. 39, с. 428—429.

³⁴ См.: Там же, с. 429.

отмены их решений (ст. 62). Тем самым демократический централизм в системе представительных органов государственной власти был закреплен конституционно.

В ныне действующей Конституции СССР (1977 г.) принцип демократического централизма и его основные проявления применительно к Советскому государству вообще и к Советам народных депутатов в частности закреплен в ст. 3. В ней сказано «Организация и деятельность Советского государства строятся в соответствии с принципом демократического централизма: выборностью всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетностью их народу, обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих...».

Принцип демократического централизма, однако, не только провозглашается, но и обеспечивается определенными гарантиями. Важнейшие из них относительно Советов закреплены в статьях Конституции СССР. В частности, Советы народных депутатов — от Верховного Совета СССР до сельского, поселкового — составляют единую систему органов государственной власти (ст. 89). Верховный Совет СССР определяет основные начала организации и деятельности республиканских и местных органов власти, обеспечивает единство законодательного регулирования общественных отношений в масштабе всей страны (ст. 73). Высшие органы власти союзных республик проводят в жизнь решения высших органов власти Союза ССР (ст. 77). В случае расхождения закона СССР и закона союзной республики действует закон СССР (ст. 74).

Местные Советы действуют исходя из общегосударственных интересов и интересов населения, проживающего на территории Совета; проводят в жизнь решения вышестоящих органов власти, руководят деятельностью нижестоящих Советов и отменяют их акты, противоречащие законодательству; участвуют в обсуждении вопросов, входящих в компетенцию вышестоящих органов, и вносят по ним свои предложения (ст.ст. 77, 83, 146 Конституции РСФСР).

Принцип демократического централизма получает определенную конкретизацию и в текущем законодательстве. Однако ни Конституция, никакой другой закон не могут закрепить все формы проявления демократического централизма. В процессе реализации демократического централизма возникают различные проблемы, связанные с централизацией и децентрализацией. К ним относятся вопросы обеспечения демократизма самого централизованного руководства (демо-

критический порядок формирования центральных государственных органов, их подотчетность народу, развитие демократических форм и методов их деятельности), а также проблемы сочетания централизации и децентрализации (вопросы разграничения предметов ведения, компетенции между органами Союза ССР, союзных, автономных республик и административно-территориальных единиц; вопросы сочетания централизованного руководства с самостоятельностью и инициативой мест) ³⁵.

Демократический централизм справедливо считают главным принципом организации и деятельности Советов народных депутатов. На его базе реализуются принципы коллективности, отчетности, широкого привлечения народа к участию в государственных и общественных делах. Демократический централизм тесно связан с принципом социалистической законности, так как закон — один из инструментов централизованного руководства.

Таким образом, демократический централизм является как бы узловым пунктом, связывающим в единую систему все другие принципы деятельности Советов народных депутатов.

³⁵ См. Пискотин М. И. Указ. соч., с. 41.

ФОРМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ПО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ ТЕРРИТОРИИ

Н. Р. САПУНОВ

Руководство многоотраслевым хозяйством, размещенным на территории местных Советов, требует системного подхода как к определению задач, так и к разработке управленческих процессов, организации исполнения принятых решений. Комплексный подход к решению производственных и социальных проблем предопределяется объективными факторами. Народное хозяйство каждой административно-территориальной единицы представляет собой единство экономики производственных объектов и организаций социально-культурного назначения. Поэтому реализация лишь отраслевого принципа управления порождает в ряде случаев ведомственность и разобщенность в отдельных сферах производства, не обеспечивает решение перспективных проблем развития территории. В. И. Ленин указывал: «... отсутствие на местах согласованной работы различных ведомств — одно из больших зол, препятствующих хозяйственному строительству. Надо обратить на это особое внимание»¹.

В материалах съездов, других директивных указаниях партии постоянно уделяется внимание улучшению деятельности местных органов власти, усилению их влияния на социально-экономическое строительство².

Собственно вся история местных органов власти — это история непрерывного совершенствования их деятельности, оптимального распределения труда как между различными звеньями Советов, так и между различными структурными подразделениями каждого из них.

Организационная деятельность местных органов власти, вопросы ее совершенствования всесторонне и глубоко рас-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 43, с. 278.

² См.: Постановление апрельского (1984 г.) Пленума ЦК КПСС. — Коммунист, 1984, № 4.

крыты в трудах ученых-государствоведов. Однако в свете требований апрельского (1984 г.) Пленума ЦК КПСС, конституционного законодательства, накопленного опыта реализации законов о местных Советах, формы их фактической деятельности нуждаются в дальнейшем изучении. Недостаточно исследованной остается та сторона их деятельности, которая включает взаимосвязь Советов и их исполнительных органов, выявление целей и задач организаторской работы каждого звена представительных учреждений, объем и содержание воздействия на управляемые объекты.

Таким образом, исследование форм деятельности местных Советов, детальное изучение содержания составных элементов их управленческих функций, устранение явлений, мешающих нормальному развитию организационно-правовых форм работы, имеет не только чисто научно-методологическое, но и важное практическое значение.

Для развития форм и методов деятельности органов власти на местах характерны, с одной стороны, стабильность и устойчивость форм, закрепленных в законодательстве, с другой стороны, механизму организационной работы присущ динамизм, процесс непрерывного совершенствования, изменения с учетом достижения теории и накопленного опыта.

Важным методологическим требованием при определении основных направлений дальнейшего развития руководства и укрепления на местах должно являться признание принципа отнесения к ведению местных органов власти комплекса отношений, связанных с развитием производительных сил на подведомственной им территории. Всем звеньям местных Советов в соответствии с их компетенцией приходится заниматься хозяйственными, материальными, финансовыми и другими экономическими проблемами материального производства. Это объективно предопределяет не только единство функций всей системы органов власти на местах, но и общность форм предметной работы по созданию материальных условий.

Сочетание территориальных и отраслевых факторов в деятельности местных Советов на первый этап выдвигает направление работы, обеспечивающее общее регулирование хозяйственных связей, утверждение единых плановых и отчетных показателей, выбор наиболее оптимальных решений при размещении производительных сил. Реализация этого вида организаторской работы позволяет осуществлять на местах необходимую комплексность в развитии отраслей

хозяйства, повышать эффективность общественного производства, полнее вовлекать трудоспособное население в производство. На необходимость участия местных органов власти в решение такого круга проблем указывается в ряде постановлений партии и высших органов власти³.

Главным направлением этой части деятельности является повышение координационно-регулирующей роли местных Советов как проводников общегосударственной линии. Статья 146 Конституции СССР предусматривает, что местные Советы народных депутатов решают все вопросы исходя из общегосударственных интересов. Практика местных органов власти накопила богатый опыт реализации координационных функций как важнейшего условия разработки перспективных проблем.

Анализ актов, регламентирующих деятельность местных Советов всех звеньев, свидетельствует, что согласование, установление взаимосвязей между различными объектами народного хозяйства присуще этим органам с момента их образования. Действующие нормативные акты не только закрепили позиции местных Советов как центров, координирующих условия предприятий и организаций различной подчиненности, но и установили организационные принципы их взаимоотношений. Существенной гарантией выполнения местными Советами координационных полномочий является то, что назначение и освобождение от должности руководителей предприятий и организаций высшего подчинения и имеющих важное значение для удовлетворения социально-культурных потребностей населения производится только по согласованию с исполкомом данного Совета народных депутатов. Решения местных Советов обязательны для исполнения по вопросам, входящим в их компетенцию. В случае игнорирования решений местных органов власти последние наделены правом обращения в соответствующие органы с предложением о наложении на недисциплинированных руководителей взысканий вплоть до освобождения от занимаемой должности. Исполнительно-распорядительные органы местных Советов имеют право

³ См. Постановление ЦК КПСС «О работе местных Советов депутатов трудящихся Полтавской области» — Справочник партийного работника. М., 1967, вып. 12, с. 428, Постановление 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» — Ведомости Верховного Совета СССР, 1981, № 13, ст. 436.

приостановления противоречащих законодательству приказов, предложений руководителей предприятий, организаций и учреждений вышестоящего подчинения по кругу вопросов, установленных действующим законодательством.

Если обобщить нормы права, регулирующие координационную деятельность местных Советов, то с неизбежностью вытекает вывод, что без разрешения соответствующего Совета на подведомственной ему территории не могут проводиться мероприятия, затрагивающие интересы местного населения. Расширились также правовые возможности местных представительных органов государственной власти по содействию в решении вопросов общегосударственного значения, практическом осуществлении законов и других нормативных актов высших и центральных органов государственной власти.

Наиболее обширными организационными возможностями по координации деятельности на подведомственной территории обладает высшее звено местных Советов — областные (краевые) Советы народных депутатов. В их задачу входит не только принятие 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 области обусловлено тем, что ее территория — это единое целое, 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. В деятельности областного (краевого) Совета народных депутатов в первом приближении происходит соединение общегосударственных и местных дел, тесно сплетаются в единый комплекс города и села, промышленность и сельское хозяйство. Нельзя не согласиться с мнением государствоведов о том, что областной (краевой) Совет в пределах закрепленных за ним прав осуществляет общегосударственное руководство на подведомственной территории. Данное звено Советов обеспечивает согласованность действия Советов различных административно-территориальных единиц, устраняет различные местные тенденции, обеспечивает необходимые отраслевые и межотраслевые пропорции, планомерное использование финансовых средств.

Отмечая, что наиболее эффективное воздействие на комплексное развитие территории сосредоточено в деятельности областных (краевых) Советов, следует учитывать, что в современных условиях намечается тенденция перемещения такого рода вопросов в ведение районных, городских Советов.

На уровне среднего звена (городского, районного) решаются задачи по: 1) оптимальному развитию отраслей обслуживания и инфраструктуры; 2) использованию материальных, природных и трудовых ресурсов; 3) охране окружающей среды и др.

Характер рассматриваемых Советами вопросов определяется не только правами и задачами, которые перед ними стоят. На реальное содержание организаторской деятельности различных звеньев Советов оказывают влияние природные, экономические, исторические, национальные и иные условия, сложившиеся в разных регионах страны. Так, особенности природных и климатических условий Сибири требуют дифференцированного подхода к выбору форм и методов работы при решении как экономических, так и социальных задач. На совершенствование территориального руководства оказывает влияние формирование территориально-производственных комплексов, промышленных узлов и производственных объединений. Это связано прежде всего с тем, что в их состав входят предприятия, взаимосвязанные технологически либо территориально, независимо от ведомственной подчиненности, что в свою очередь предопределяет изменение форм и методов работы местных органов, касающихся прежде всего использования природных ресурсов, основных и оборотных средств капитальных вложений непроизводственного назначения и ряда других.

На выбор эффективных форм организаторской деятельности оказывают влияние трудности не только правового, но и научно-методического 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 сложные проблемы комплексного развития территории как последствия хозяйственной деятельности для состояния окружающей среды, распределение сырь-

евых 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 является 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, нерациональные 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 недоиспользованными 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 ор-

ганизационно-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 право приостанавливать акты вышестоящих органов и входить в Советы Министров 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 быть в известной степени урегулирована восполнением тех проблем, которые имеются в праве по вопросам долевого участия неподведомственных местному Совету предприятий и организаций в капитальном строительстве объектов непроизводственного назначения. Есть и другие недостатки в правовом регулировании объединения средств. 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.

Основательны критические замечания о несовершенстве порядка снабжения строительства при объединении средств. 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 органическое сочетание отраслевого и территориального принципов руководства полностью не удается. 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 строительству⁴.

Работа по совершенствованию деятельности местных советов в области экономики требует не только уяснения социально-экономических предпосылок, обусловивших изменения в содержании и формах реализации экономических функций. Возникает также проблема дальнейшего совершенствования правового механизма, регулирующего организационные формы деятельности местных Советов. На необходимость дальнейшего повышения правовой регламентации процедуры деятельности местных Советов указывается в директивах партии и актах высших органов власти.

От установления и совершенствования процедурно-процессуальных форм и регулирующих их норм во многом зависит повышение эффективности и качество работы органов власти и управления. Без детально разработанной процедуры невозможно в полной мере обеспечить эффективное осуществление всего комплекса действий, связанных с согласованием, обсуждением и утверждением нормотворческих и правоприменительных актов в различных сферах деятельности местных Советов⁵. Правовое регулирование существенных сторон руководящей деятельности местных Советов преследует и демократическую роль. Четкость организации и функционирования органов власти и должностных лиц повышает социальную полезность управления. Правовая регламентация основных сторон деятельности Советов способствует тому, чтобы общественность еще более могла следить за работой органов государства, облегчает возможность участия в их работе граждан, более точной и конкретной оценки ими результатов, повышает ответственность должностных лиц.

⁴ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 43, с. 278

⁵ См.: Ким А. И. Социалистическая законность в организационной деятельности местных Советов. Томск, 1961, с. 22.

ЛЕНИНСКИЕ ПРИНЦИПЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ РУКОВОДСТВУ ЭКОНОМИКОЙ

В. П. КОЛЕСОВА

Советское социалистическое государство, в отличие от эксплуататорских государств, с самого начала своего возникновения играет огромную экономическую роль. Это обусловлено тем, что оно, будучи орудием руководства обществом со стороны рабочего класса, со времени Великой Октябрьской социалистической революции является и собственником всех основных орудий и средств производства. Отсюда хозяйственно-организаторская деятельность — одна из основных функций Советского государства и его органов на всех этапах развития СССР. Именно поэтому, проблема руководства экономикой встала во всей своей широте перед Коммунистической партией и государством сразу после победы революции.

Коммунистической партии и Советскому государству необходимо было выработать научно обоснованные принципы организации и деятельности государственных органов, в которых бы наиболее полно отражались объективные закономерности экономического развития нашей страны и экономические законы социализма. Поэтому В. И. Ленин, творчески развивая марксистскую экономическую теорию, в многочисленных трудах обосновал основные задачи и принципы социалистического хозяйствования, которые легли в основу деятельности всех государственных органов и прежде всего Советов.

Основной задачей по руководству экономикой В. И. Ленин считал такое ее развитие, которое позволило бы наиболее полно удовлетворять материальные и культурные потребности всех членов социалистического общества.

Творчески развивая марксистское положение о том, что диктатура пролетариата будет бессильна без экономической

власти¹, В. И. Ленин во многих работах указывал, что после завоевания политической власти пролетариатом перед ним встала одна из труднейших задач — научиться управлять хозяйством. «Это самая трудная задача,— писал В. И. Ленин в работе «Очередные задачи Советской власти»,— ибо дело идет об организации по-новому самых глубоких экономических основ жизни десятков и десятков миллионов людей. И это — самая благородная задача, ибо лишь после ее решения (в главных и основных чертах) можно будет сказать, что Россия стала не только советской, но и социалистической республикой»².

При этом В. И. Ленин придавал особое значение деятельности государственных органов по руководству экономикой. В заключительном слове по докладу о продовольственном налоге, произнесенном на 10-й Всероссийской конференции РКП(б), В. И. Ленин указывал, что руководство экономикой является для государственных органов и трудящихся первоочередной задачей. «В буржуазном строе делом занимались хозяева, а не государственные органы, а у нас хозяйственное дело — наше общее дело. Это самая для нас интересная политика»³.

В. И. Ленин требовал учета основных принципов в практике руководства экономикой местными Советами и указывал, что решение экономических вопросов Советами является их важнейшей задачей, которой должны быть подчинены все остальные⁴. Поэтому, когда В. И. Ленину принесли план работы Пленума Моссовета, где предполагалось рассмотреть девять — организационных, восемь — политических и три экономических вопросов, В. И. Ленин на полях брошюры делает такое замечание: «Уродство. Должно быть наоборот.» и показывает как необходимо исправить это положение, т. е. рассмотреть 3 — организационных вопроса, 8 — политических и 9 — экономических, т. е. «как надо»⁵.

В процессе познания экономических отношений, на основе которых развивается производство, совершенствования системы этих отношений Коммунистическая партия, опираясь

¹ «К чему же,— писал Ф. Энгельс,— мы боремся за политическую диктатуру пролетариата, если политическая власть экономически бессильна?». — Соч. 2-е изд., т. 37, с. 420

² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 173.

³ Там же, т. 43, с. 330.

⁴ XXV Ленинский сборник. М., 1945, с. 196.

⁵ Там же.

на основные ленинские принципы социалистического хозяйствования, совершенствует формы и методы руководства экономикой, поскольку своевременное устранение отживших форм руководства вытекает из потребностей развития производительных сил и производственных отношений, их соответствия и соотношения.

Конкретная программа дальнейшего развития ленинских принципов социалистического хозяйствования содержится во многих партийных документах. Здесь, прежде всего, следует назвать решения сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС⁶, решения XXIV, XXV, XXVI съездов партии, постановление 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»⁷, постановление ЦК КПСС «О дальнейшем совершенствовании хозяйственного механизма и задачах партийных и государственных органов». Указанные документы Коммунистической партии исходят из ленинских положений о едином хозяйственном плане, умелом сочетании централизованного планового руководства с широкой местной инициативой, из необходимости своевременного устранения отживающих организационных форм, улучшения структуры управления экономикой, совершенствования отраслевого и территориального планирования.

Новым этапом на пути совершенствования руководства экономикой является майский (1982 г.) Пленум ЦК КПСС, на котором в соответствии с решениями XXVI съезда партии была одобрена Продовольственная программа, цель которой — в возможно более короткие сроки надежно обеспечить население страны продуктами питания. При этом Пленум ЦК КПСС подчеркнул, что это не только первостепенная экономическая, но и актуальная социально-политическая задача. Продовольственная программа имеет целевой, комплексный характер, увязывает в единое целое сельское хозяйство и все обслуживающие его отрасли, что является принципиально новым шагом в системе планирования и руководства социалистической экономикой.

⁶ См., например: Постановление ЦК КПСС от 29 сентября 1965 г. «Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» М., 1965.

⁷ СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

Принятые в мае постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по совершенствованию хозяйственного механизма и укреплению экономики колхозов и совхозов», «Об улучшении управления сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса», «О мерах по усилению материальной заинтересованности работников сельского хозяйства в увеличении производства продукции и повышении ее качества» и др. существенным образом дополняют и наполняют новым содержанием ленинские принципы социалистического хозяйствования и имеют очень важное значение для руководства экономикой.

Эти и другие обстоятельства требуют от ученых-юристов и практиков советского строительства постоянного внимания к уяснению, изучению и учету этих требований в практике деятельности местных Советов по руководству экономикой. Уже с первых лет Советской власти В. И. Ленин считал, что Советы должны выступать как «аппарат для того, чтобы масса начала немедленно учиться управлению государством и организации производства в общенациональном масштабе»⁸

Коммунистическая партия развивает дальше ленинское учение о Советах и их роли в хозяйственном строительстве. Особенно активизировалась эта деятельность в последние годы. Принятие известных постановлений ЦК КПСС 1957, 1965, 1971 гг., по инициативе ЦК КПСС новых законодательных актов о всех звеньях Советов, в марте 1981 г. постановления ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве» свидетельствует о значительном повышении роли Советов в хозяйственном строительстве, усилении их влияния на повышение эффективности работы предприятий, организаций, объединений и агропромышленных комплексов.

Майский (1982 г.). Пленум ЦК КПСС еще более усиливает экономические функции местных Советов. Реализация экономической стратегии развития общества предполагает участие всех звеньев советской политической системы. На первом месте среди них стоит государство, его органы и прежде всего Советы. Можно без преувеличения сказать, что на них ложится большая доля работы по реализации намеченной партийной программы. И это закономерно. Ведь имен-

⁸ Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 36, с. 52.

но Советы в соответствии с Конституцией олицетворяют единство территориального и отраслевого управления. С другой стороны, Советы отвечают как за развитие производства, так и за повышение качества обслуживания людей.

Ленинские принципы деятельности Советов по руководству экономикой в зависимости от широты охвата общественных отношений, уровня государственного руководства и их содержания можно разделить на основные и неосновные, общие и специфические и т. д.

Особое внимание В. И. Ленин уделял демократическому централизму как универсальному принципу не только по руководству экономикой, но и как основному принципу организации Советов.

Сущность этого принципа в руководстве экономикой, по мысли В. И. Ленина, состоит в том, чтобы обеспечить более разумный оптимальный вариант сочетания общегосударственных и местных интересов, органического единства социалистического централизма с элементами подлинного демократизма. «Наша задача теперь, — писал В. И. Ленин, — провести именно демократический централизм в области хозяйства.»⁹

Централизм как одна из сторон указанного принципа предполагает централизованное плановое руководство хозяйством, наилучшее размещение производства и комплексное развитие экономических районов, обеспечение высоких темпов производства и поставок важнейших видов продукции, проведение единой государственной политики в области технического прогресса, капитальных вложений, оплаты труда, цен, финансов и кредита, экономический контроль за эффективным использованием производственных фондов, трудовых и материальных ресурсов.

В. И. Ленин в работе «Очередные задачи Советской власти» обращал особое внимание на осуществление централизма в экономике. «Ни железные дороги, ни транспорт, ни крупные машинные предприятия вообще не могут функционировать правильно, если нет единства воли, связывающего всю наличность трудящихся в один хозяйственный орган, работающий с правильностью часового механизма»¹⁰. Особенно возрастает значение централизма в современный период, когда экономика развивается не только и столько «вширь», сколько «вглубь», когда поставлена задача всемерно повы-

⁹ Там же, с. 152

¹⁰ Там же, с. 157.

шать эффективность общественного производства, на первое место выдвигается ускорение научно-технической революции в общественном производстве¹¹. Поэтому Конституция СССР усиливает единые начала государственного руководства экономикой. Иначе и быть не может в условиях, когда общенародное государство решает задачи, требующие концентрации огромных усилий и средств. Централизация необходима для подчинения отрасли хозяйства «единой норме» производственно-хозяйственной деятельности с учетом специфики и характерных особенностей входящих в нее предприятий»¹², — говорил В. И. Ленин «Именно материальное производство — источник и фундамент социализма — требует безусловного и строжайшего единства воли, направляющей совместную работу сотен тысяч и десятков тысяч людей»¹³.

Укрепление централизованного руководства экономикой обеспечивает также выполнение стержневой задачи — повышение эффективности производства — и ставит преграду ведомственным и особенно местническим интересам.

Вместе с тем использование только централизованных начал в руководстве экономикой не всегда обеспечивает учет интересов экономического и социального развития каждой административно-территориальной единицы. Особенно недостатки централизации отражаются на развитии тех отраслей народного хозяйства, которые связаны с удовлетворением потребностей населения.

Демократизм как другая сторона ленинского принципа не имеет ничего общего с установлением единообразия по всем вопросам сверху донизу, без учета местных условий и особенностей. Диалектика централизма и демократизма в социалистическом государстве заключается в их единстве, в том, что централизм в сочетании с демократизмом предполагает широкую самостоятельность местных органов с предоставлением им значительных прав в руководстве социалистическим хозяйством. «Централизм, понятый в действительно демократическом смысле, — писал В. И. Ленин, — предполагает первый раз историей созданную возможность полного и беспрепятственного развития не только местных особенно-

¹¹ Васильев В. Демократический централизм в системе Советов. М., 1973. с. 14

¹² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 24, с. 36, 146, 300.

¹³ Там же, т. 36, с. 157, 200, 392.

стей, но и местного почина, местной инициативы, разнообразие путей, приемов и средств движения к общей цели»¹⁴.

Сообразно этому Советское государство постоянно заботится о том, чтобы на основе ленинского принципа демократического централизма обеспечить местным органам власти возможность участвовать в общегосударственном руководстве экономикой. Конституция СССР устанавливает, что руководство экономикой должно осуществляться с учетом как отраслевого, так и территориального принципов, а местные Советы руководят хозяйственным строительством, учитывая общегосударственные цели и задачи с интересами местного населения.

Одновременно с этим В. И. Ленин решительно выступал против узкоместнических тенденций, против того, чтобы отдельные местные органы самовольно использовали, например, на местные нужды капиталовложения, предназначенные на общегосударственные нужды.

Творчески развивая ленинский принцип демократического централизма в руководстве экономикой и действуя в соответствии с объективными экономическими законами социализма, КПСС научно обосновывает новые формы и методы научного руководства экономикой, направленные на сочетание единого государственного планирования и централизованного руководства всеми отраслями хозяйства с широкой инициативой местных органов.

Особенно показательны в этом отношении постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качество работы» и постановление ЦК КПСС от 28 июля 1979 г. «О дальнейшем совершенствовании хозяйственного механизма и задачах партийных и государственных органов», предусматривающие комплекс мер, направленных на обеспечение рационального сочетания отраслевого и территориального руководства народным хозяйством, на улучшение организационной структуры управления, на преодоление ведомственной разобщенности и совершенствование отраслевого и территориального планирования.

Важным принципом социалистического хозяйствования В. И. Ленин считал планирование как необходимое условие развития всей экономики, без которого невозможно обеспе-

¹⁴ Там же, с. 152.

читать пропорциональное развитие всех отраслей народного хозяйства. Социализм немислим, учил В. И. Ленин, без планомерной государственной организации, подчиняющей десятки миллионов людей строжайшему соблюдению единой нормы в деле производства и распределения продуктов ¹⁵.

В. И. Ленин неоднократно обращал внимание Советов на необходимость составления комплексных планов. «Нельзя работать, не имея плана, рассчитанного на длительный период и на серьезный успех... Все планы отдельных отраслей производства должны быть строго координированы, связаны и вместе составлять тот единый хозяйственный план, в котором мы так нуждаемся» ¹⁶. Эти ленинские указания получили дальнейшее развитие в важнейших партийных документах, а также в Конституции СССР и законодательстве о Советах. Практика социалистического строительства неизменно исходит из того, чтобы обеспечить централизованное государственное руководство планированием всего народного хозяйства с широким участием в этом процессе местных представительных органов государственной власти. Однако, отмечая значительное повышение роли местных Советов в области планирования, нельзя не указать на необходимость дальнейшего совершенствования организационно-правового механизма комплексного планирования. Следует признать, что сложившаяся и действующая до настоящего времени практика планирования не обеспечила в полной мере требуемое Конституцией СССР сочетание отраслевого и территориального аспектов в планировании и того содержания, которое вкладывается в понятие «план экономического и социального развития». В общетеоретическом аспекте речь идет о более широком участии местных Советов в решении вопросов не только местного, но и общегосударственного значения и о более тесном взаимодействии всех государственных органов и хозяйственных единиц на соответствующей территории. Такое планирование призвано обеспечить комплексное развитие территории, поставленное Конституцией СССР на первый план.

В практике деятельности местных Советов по руководству экономикой широкое развитие получили также такие ленинские принципы социалистического хозяйствования, как принцип единonачалия и участия масс в руководстве народным

¹⁵ Там же, с. 300.

¹⁶ Там же, с. 303.

хозяйством, принцип материальной заинтересованности и максимального использования достижений науки и техники для развития народного хозяйства и т. д.

Осуществление и творческое развитие ленинских принципов социалистического хозяйствования в деятельности местных Советов дает возможность определять главные направления в руководстве экономикой, находить лучшие формы и методы работы государственных органов по комплексному развитию территории, а, в конечном счете, и более полному удовлетворению материальных и духовных потребностей всех советских людей.

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ ПРОГРАММА И РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В ЕЕ РЕАЛИЗАЦИИ

В. Ф. ВОЛОВИЧ

Развитое социалистическое общество характеризуется огромным увеличением масштабов общественного производства, усложнением его структуры, а также тех связей, которые складываются и совершенствуются между отдельными звеньями социалистического хозяйства, повышением роли интенсивных факторов развития производства.

XXVII съезд КПСС определил задачи на 12-ю пятилетку и 90-е годы в целом. В центре политики КПСС—курс на повышение эффективности общественного производства. Особое значение придается всемерному ускорению темпов научно-технического прогресса и сокращению доли ручного труда, экономии и рациональному использованию всех видов ресурсов, увеличению отдачи от капиталовложений¹.

Органической и составной частью экономической стратегии КПСС, разработанной XXVII съездом партии, майским (1982 г.), апрельским (1985 г.) Пленумами ЦК, является аграрная политика. Решения КПСС отражают собой новый этап современной аграрной политики. Осуществляется более глубокий поворот всего народного хозяйства к решению проблем дальнейшего подъема сельскохозяйственного производства, развития агропромышленного комплекса.

В соответствии с решениями XXVII съезда партии разработана система политических, экономических, организационных и социальных мер, направленных на дальнейшее укрепление союза рабочего класса и колхозного крестьянства, всемерное наращивание продовольственных ресурсов.

Аграрная политика характеризуется глубокой научной обоснованностью, качественно новым подходом к дальнейшей разработке и практической реализации ленинского пла-

¹ См.: Постановление ЦК КПСС «О 80-летию Второго съезда РСДРП». — Правда, 1983, 5 апр., Коммунист, 1984, № 18, с. 3—22; Правда, 1986 26 февр.

на переустройства сельского хозяйства, комплексностью в решении Продовольственной программы, более широким использованием возросших материальных и финансовых ресурсов.

Определяя место сельского хозяйства в экономике зрелого социализма, КПСС руководствуется ленинским положением о том, что без прочной сельскохозяйственной базы «невозможно никакое хозяйственное строительство и какие бы то ни было великие планы—ничто»².

Партийные директивы позволяют еще глубже проникнуть в сущность экономических отношений развитого социализма с тем, чтобы правильно использовать его экономические законы и огромные творческие возможности советского государственного и общественного строя, социалистической системы хозяйствования.

Глубокая научная обоснованность аграрной политики КПСС состоит в том, что она исходит из учения марксизма-ленинизма о роли сельского хозяйства в экономической и социальной жизни общества и четко определяет рубежи, которые предстоит преодолеть в деле развития аграрного сектора страны.

На базе социалистической собственности у нас создана могучая, планомерно развивающаяся экономика, которая позволяет ставить и решать крупные по масштабам и сложные по содержанию народнохозяйственные и социальные задачи. Разумеется, эти наши возможности не реализуются сами собой. Возникают здесь и проблемы, и серьезные трудности³.

Развивая марксистско-ленинское учение с учетом изменений, происходящих в экономической и социальной жизни страны, партия обогатила аграрную теорию и практику новыми теоретическими положениями и выводами, определила пути и методы решения фундаментальных проблем сельского хозяйства и связанных с ним отраслей экономики⁴.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч., т. 42, с. 148.

³ Андропов Ю. В. Учение Карла Маркса и некоторые вопросы социалистического строительства в СССР. — Коммунист, 1983, № 3, с. 12.

⁴ См. Горбачев М. Аграрная политика КПСС на этапе развитого социализма. — Проблемы мира и социализма, 1982, № 10, с. 3. Он же. Работать слаженно, с большей отдачей. — Правда, 1983, № 41. Нуриев З. Экономический механизм и управление агропромышленным комплексом — Правда, 1982, 1 окт.

Продовольственная программа увязывает в единое целое сельское хозяйство и все обслуживающие его отрасли. Перед агропромышленным комплексом стоит задача обеспечить бесперебойное, устойчивое снабжение населения высококачественными продуктами питания, что позволит создать необходимые резервы, гарантировать страну от всех случайностей⁵. Удовлетворение жизненно важных запросов трудящихся было и остается главным в деятельности Советского государства и КПСС.

В современных условиях дальнейший рост производства продовольствия во многом определяется ускорением развития промышленности, призванной обслуживать село, более четким регулированием народнохозяйственных пропорций с перераспределением материальных и финансовых ресурсов в интересах собственно сельского хозяйства. Одним из ведущих направлений в реализации директив КПСС является эффективное использование имеющейся материально-технической базы. После мартовского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС основные фонды в сельском хозяйстве выросли в четыре, энерговооруженность труда и поставок минеральных удобрений — более чем в три, площади мелиорированных земель — в 1,7 раза⁶.

Достижения в области сельского хозяйства могли бы быть еще более весомыми, если бы полнее использовались преимущества планового хозяйства, активнее вовлекать в оборот производственные резервы, настойчиво и повсеместно велась борьба с нарушениями трудовой, плановой и государственной дисциплины.

Как отмечается в литературе, главной причиной возникших трудностей было то, что значительные преобразования

⁵ Речь идет о достижении такого уровня сельскохозяйственного производства, который обеспечит такое количество продуктов питания, которое необходимо населению по научно обоснованным нормам рационального питания. (Аграрно-экономические проблемы развитого социализма. М., 1979, с. 5). В конце 70-х годов среднее обеспечение продовольствием на душу населения в день составляло в мире — 2590 ккал, в развитых странах мира — 3329, в том числе в государствах Западной Европы — 3378, в СССР — 3443 ккал. СССР располагает возможностями устойчивого, гарантированного обеспечения всего населения продовольствием, которое по энергетическому содержанию полностью удовлетворяет потребности человеческого организма. (См. Тихонов В. А. Продовольственная программа СССР. — Вопросы экономики, 1982, № 7)

⁶ См.: Продовольственная программа — всенародное дело — Правда, 1983, 20 апр

производительных сил не сопровождались соответствующими изменениями в производственных отношениях⁷.

Современная научно-техническая революция, межхозяйственная кооперация, агропромышленная интеграция и последовательное соединение сельского хозяйства с промышленностью, обеспечивающие основу последующего высшего синтеза—союза между этими двумя крупнейшими сферами деятельности в системе общественного разделения труда, предполагают постоянное совершенствование управления сельским хозяйством и другими, входящими в АПК, отраслями, создание такой системы отраслевых и межотраслевых органов, которая была бы адекватной современному уровню развития производительных сил и производственных отношений социализма.

Важно отметить, что совершенствование и переустройство хозяйственного механизма, формы и методы управления не должны отставать от требований, предъявляемых достигнутым уровнем материально-технического, социального и духовного развития советского общества.

Управление как функция и составная часть общественно-го труда направлено на создание оптимально возможных условий для наиболее полного использования преимуществ социализма, развертывания инициативы и творческих сил всего советского народа.

Управление сельским хозяйством—важное звено аграрной политики, механизма использования экономических законов и, в силу этого, необходимое условие использования коренных преимуществ социалистической экономики. Управление призвано своевременно реагировать на объективные требования производства, умело использовать их для оптимального воздействия на развитие производительных сил и совершенствование производственных отношений в регионах АПК.

Хозяйственный механизм, лежащий в основе взаимоотношений сельского хозяйства с другими отраслями в рамках АПК, призван постоянно ориентировать все звенья на достижение общей цели, давая возможность колхозам и совхозам активно влиять на совершенствование структуры поставленных им средств производства, на повышение их качества, на сроки приемки и оценку продукции сельского хозяйства тор-

⁷ См.: Милосердов В. Управление агропромышленным комплексом новый этап. — Правда, 1982, 15 окт.

говыми организациями и перерабатывающими предприятиями.

Выделение агропромышленного комплекса в качестве самостоятельного объекта управления содействует более оптимальному сочетанию территориального, отраслевого и программно-целевого начала планирования. Отправным началом становится конечный результат, то есть бесперебойное снабжение страны продовольствием. Планирование становится системным, программно-целевым, что позволяет выявить приоритетные направления использования капитальных вложений и материальных ресурсов. Намеченные меры позволяют разработать генеральную схему размещения агропромышленного производства.

Деятельность АПК планируется как единое целое с разработкой по отраслям, входящим в комплекс; планируются только те показатели, которые установлены директивами ЦК КПСС и Совета Министров СССР, плановые задания должны обеспечиваться необходимыми материалами и другими ресурсами; объемы производства по району, области, республике формируются на основе планов колхозов и совхозов исходя из необходимости обеспечения безусловного выполнения установленных планов государственных закупок этой продукции; планы материально-технического снабжения строятся на основе заявок сельскохозяйственных предприятий.

Право служит одним из средств реализации аграрной политики КПСС, последовательного выполнения тех заданий, которые нашли отражение в Продовольственной программе. Основные направления по совершенствованию хозяйственного механизма и управления АПК облекаются в правовую форму. Право опосредствует в юридической форме управленческие категории, регулирует общественные отношения, складывающиеся в процессе непосредственной, повседневной реализации задач, поставленных майским Пленумом ЦК КПСС перед органами государственного руководства и управления агропромышленным комплексом страны. Правовое регулирование направлено на обеспечение единства политической и хозяйственной деятельности, повышение эффективности и качества управления АПК, последовательное соблюдение принципа комплексности и системности.

В соответствии с директивами КПСС совершенствуется деятельность всей системы органов управления АПК и преж-

де всего государственного управления сельским хозяйством, расширяется хозяйственная самостоятельность колхозов, совхозов, межхозяйственных предприятий (организаций) и других предприятий и организаций Министерства сельского хозяйства СССР, осуществляются меры по улучшению планирования и организации производственной деятельности, более оптимальным становится соотношение административных и экономических методов. Все эти меры находят правовое закрепление.

Продовольственная программа представляет собой взаимосвязанную по ресурсам, времени и в пространстве систему, единство политических, экономических, социальных, организационных, правовых и научно-технических средств; она увязывает в единое целое сельское хозяйство и все обслуживающие отрасли, что обеспечивает условия для совершенствования управления всем АПК страны, региона.

Агропромышленный комплекс—организационно оформленное звено народного хозяйства, он представляет собой совокупность взаимосвязанных отраслей народного хозяйства, но только тех, которые непосредственно ориентированы на общую цель и служат носителями функциональных связей, являющихся объектом только внутрикомплексного планово-регулирующего воздействия.

Продовольственная программа—важный и конструктивный вклад СССР в решение мировой продовольственной проблемы.

Программа воплощает целевой комплексный подход к решению продовольственной проблемы на основе всестороннего и пропорционального развития всех составных частей. Сам факт разработки такой программы на основе требований комплексности является новым в планировании, а поэтому представляет большой теоретический, что особенно важно подчеркнуть, методологический интерес. Продовольственная программа охватывает все уровни хозяйствования: она принята для страны в целом, разрабатывается в каждой республике, области (крае), районе. При этом на каждом уровне учитываются ресурсы и возможности, а развитие сельского хозяйства увязывается с развитием других сфер агропромышленного комплекса с целью их гармонизации⁸. Для

⁸ См.: Козырь М. И. Продовольственная программа СССР и роль советского права в ее осуществлении. — Сов. государство и право, 1982, № 9.

дальнейшего развития сельского хозяйства Сибири важное значение имеет постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О комплексном развитии сельского хозяйства в районах Сибири, Дальнего Востока и в Курганской области».

Центральный Комитет КПСС, местные партийные органы придают большое значение повышению уровня и улучшению качества снабжения работников отраслей промышленности в Сибири мясом, молоком, овощами и другими продуктами питания.

Разумеется, задача полного удовлетворения потребностей региона в продуктах питания перед сельским хозяйством Сибири не ставится, часть их поступает и будет поступать из Средней Азии, Украинской ССР, Молдавской ССР, Кубани. Вместе с тем малотранспортальные виды продукции необходимо производить на месте.

Несмотря на трудные для интенсивной сельскохозяйственной деятельности природно-климатические условия в значительной части региона, Сибирь дает 8% валовой продукции сельского хозяйства страны. В настоящее время доля региона в общесоюзном производстве зерна, картофеля, молока, шерсти существенно превышает его долю в численности населения и общем объеме промышленного производства⁹.

Однако среди проблем развития Сибири вопросы сельского хозяйства и его социальной базы—села занимают важное место. Во-первых, на селе проживает около трети населения Сибири. Улучшение удовлетворения потребности этой части населения в материальных, социально-культурных потребностях является важной необходимостью эконо-

⁹ См.: Сибирь в едином народнохозяйственном комплексе. Новосибирск, 1980, с. 12—13; Аграрно-экономическая политика КПСС на современном этапе. Новосибирск, 1976; Маняхин С. И. Нива Сибири. — Неделея, 1982, № 31; Методология и методика системного изучения советской деревни. — Новосибирск, 1980; Современная сибирская деревня. — Новосибирск, 1975; Социально-экономическое развитие села и миграция населения — Новосибирск, 1972; Заславская Т. И. О целях и способах управления развитием аграрного сектора советского общества. — В кн. Социология и проблемы социального развития М., 1978; Методологические проблемы системного изучения деревни. Новосибирск, 1977; Социально-демографическое развитие села. Региональный анализ. М., 1980; Заславская Т. И. Аграрный сектор СССР как объект долгосрочного прогнозирования. Методологические проблемы современной науки. Новосибирск, 1980.

мики Сибири, во-вторых, от развития снабжения работников отраслей промышленности продуктами питания. «...Возможности развития сельского хозяйства Сибири используются еще недостаточно. Сельское хозяйство Сибири развивается без необходимого количества удобрения. Хуже оснащено сельское хозяйство и соответствующей техникой, особенно уборочной, что приводит к растяжению сроков уборки и потере части урожая. Меньше внимания по сравнению с другими районами здесь уделяется созданию животноводческих комплексов. И особенно плохо поставлена мелиорация, в которой многие районы Сибири, находящиеся в засушливой зоне рискованного земледелия, крайне нуждаются»¹⁰.

Обеспечение реализации намеченных мер в каждой административно-территориальной единице тесно связано с повышением роли местных Советов, совершенствованием деятельности органов государственного управления общей компетенции, взаимоотношения которых с подчиненными им органами управления агропромышленных объединений образуют одну из форм сочетания отраслевых и территориальных начал руководства и управления аграрным сектором.

В последние годы существенно расширены полномочия местных Советов в отношении предприятий, учреждений и организаций сельского хозяйства, других отраслей, расположенных на их территории. Возможности сельских районных, областных, краевых Советов народных депутатов возрастают в связи с созданием находящихся в их ведении агропромышленных объединений. Постоянно возрастает роль представительных органов в осуществлении главной, хозяйственно-организаторской функции Советского общенародного государства.

Местные Советы, их исполнительно-распорядительные органы, советы АПО исходят из того, что сельское хозяйство—центральное звено всего агропромышленного комплекса и его основу составляют крупные кооперативные и государственные предприятия—колхозы и совхозы. Общественный сектор дает в настоящее время примерно 90% товарной продукции земледелия и животноводства.

КПСС исходит из того, что колхозы и совхозы на всем этапе развитого социализма являются основной формой сельскохозяйственного производства. Местные Советы, все

¹⁰ Аганбегян А. Г. Сибирский комплекс: Опыт системного анализа. — Вопросы философии, 1980, № 8, с. 45—46.

органы государственного руководства и управления АПК призваны разработать меры, способствующие дальнейшему укреплению и развитию колхозно-совхозного производства.

Колхозная форма производства, составляющая специфику только аграрного сектора, тесно связана с государственной собственностью, но вместе с тем обладает важными социально-экономическими отличиями. Известная хозяйственная обособленность колхозов, осуществляющих расширенное воспроизводство в основном за счет самофинансирования, предопределяет совершенствование форм и методов исполнительно-распорядительной деятельности, большую роль товарно-денежных отношений в системе экономических связей, иной порядок образования фондов накопления и потребления, особенности в формах распределения по труду. Особенностью колхозного сектора производства является большая дифференциация отдельных предприятий по уровню хозяйственного и социально-экономического развития, по степени рентабельности производства, размерам оплаты труда работников, темпам производственного накопления¹¹.

Нестемлемой частью сельского хозяйства является личное подсобное хозяйство трудящихся села, являющегося источником производства значительной части необходимой всему народному хозяйству сельскохозяйственной продукции.

Определяющей причиной развития личного подсобного хозяйства трудящихся является недостаточно высокий для обеспечения потребностей народного хозяйства и населения уровень развития сельского хозяйства. Одновременно личное подсобное хозяйство дает возможность повысить совокупные доходы трудящихся. Главной функцией личного подсобного хозяйства является увеличение производства сельскохозяйственной продукции и снабжение населения продовольствием¹².

Личное подсобное хозяйство основывается на общественном секторе. Это выражается в бесплатном пользовании землей и водой, предоставлением по льготным ценам или вообще бесплатно молодняка скота и птицы, коров, удобрений, средств транспорта и т. д. Развитие личного подсобного хозяйства идет по пути усиливающейся интеграции его с общественным сектором.

¹¹ См.: Заславская Т. Н. Социально-демографическое развитие села. М., 1980, с. 26.

¹² См.: Аграрные проблемы развитого социализма. М., 1980, с. 498.

В 70-е годы функции хозяйственного руководства сельским хозяйством и смежных с ним отраслей дробились, сложилась узкая специализация в управлении, нарушилась координация в реализации исполнительно-распорядительной деятельности применительно к организации производства продовольствия. В районном звене по руководству и обслуживанию сельского хозяйства функционировало несколько специализированных хозяйственных организаций, выполняющих по существу однотипные функции. Ведомственность в управлении совхозами нарушила единую систему руководства обеспечением продовольствием.

Отсутствие координирующего отраслевого органа по руководству предприятиями, занимающимися производством продовольствия, в развитии АПК привело к диспропорции. В ряде мест плановые и сельскохозяйственные органы возвратились к планированию «от достигнутого уровня», не соблюдали территориальное начало планирования, доводили до колхозов и совхозов посевные площади по культурам, поголовью скота по видам, навязывали рекомендации, не учитывающие местные природно-климатические и хозяйственные условия.

Концентрация специализированной техники и оборудования не привела к повышению эффективности работ, связанных с капитальным строительством, техническим обслуживанием, заготовкой, внесением удобрений. Колхозы и совхозы по-прежнему выполняли эти трудоемкие операции. Из-за обременительных условий сельскохозяйственные предприятия нередко отказывались от услуг «Сельхозтехники». Нельзя не отметить и то, что организации, обслуживающие сельское хозяйство, не считали себя ответственными за конечные результаты работы колхозов и совхозов. Они выполняли и перевыполняли планы и получали достаточно высокие прибыли даже тогда, когда в колхозах и совхозах снижались урожаи, сокращалось производство продукции земледелия и животноводства.

В соответствии с решениями майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС для координации деятельности министерств и ведомств АПК, их местных органов и подведомственных предприятий, организаций, согласования усилий на более полное использование производственных, финансовых, трудовых ресурсов, на обеспечение высокой эффективности отраслей агропромышленного комплекса образованы во всех районах, краях, областях и автономных республиках агропромышлен-

ные объединения, а в союзных республиках и в центре — агропромышленные комиссии.

Следует подчеркнуть, что в соответствии с указаниями ЦК КПСС и Совета Министров СССР приняты меры по устранению дублирующих звеньев в управлении сельским хозяйством и смежных с ним отраслей, усилению согласованности в деятельности служб по хозяйственному обслуживанию колхозов и совхозов.

Четкая соподчиненность различных уровней руководства и управления сельским хозяйством и всего АПК, сокращение многоступенчатости в руководстве комплексом разумно упрощает и удешевляет управление, высвобождает высококвалифицированных специалистов для работы непосредственно в колхозах, совхозах, других предприятиях. Приближение аппарата управления к производству конечного продукта позволяет оперативно решать текущие и перспективные производственные и иные вопросы применять оперативные и конкретные меры, подкрепленные необходимыми ресурсами. Экономические и организационные меры, вытекающие из необходимости реализации Продовольственной программы, создают реальные условия повышения эффективности колхозно-совхозного производства, рационального использования производственных ресурсов, уменьшения потерь и повышения качества продукции.

Особое значение придается районному агропромышленному объединению, которое стало первичным органом организации производства продовольствия. Основным органом управления агропромышленными объединениями являются советы, которые решают принципиальные вопросы развития комплекса.

Совету РАПО предоставлено право распределения выделенных для сельскохозяйственных предприятий лимитов капитальных вложений и материально-технических ресурсов, а также перераспределения 10—15% этих ресурсов между предприятиями и организациями, входящими в объединение. Это способствует концентрации ресурсов для повышения эффективности руководства всей технологической цепью производства продовольствия, содействует развитию специализации, межхозяйственной кооперации, и концентрации производства во всех сферах АПК, поэтапно и целенаправленно решать все взаимосвязанные производственно-экономические и социально-культурные задачи.

Объединения определяют структуру своих звеньев, взаимодействие и координацию предприятий и организаций, занимающихся обеспечением продовольствия. Это позволяет более реально представить потребности агропромышленного комплекса в ресурсах и более четко направлять деятельность органов управления на их удовлетворение, на своевременное устранение диспропорций. Важнейшим направлением в деятельности советов АПО должно явиться согласование, взаимоувязка в работе всех участников агропромышленного объединения.

В современный период в новые условия хозяйствования поставлены колхозы, совхозы и их партнеры по заготовкам и переработке продукции, материально-техническому снабжению, обслуживанию. Взаимоотношения между колхозами и совхозами и их контрагентами по АПК должны строиться преимущественно на основе хозяйственных договоров.

Предприятия «Сельхозтехники», «Сельхозхимии», располагая мощной производственной базой, призваны постоянно повышать уровень обслуживания, снижать себестоимость услуг, чтобы колхозам и совхозам было выгодно ими пользоваться.

Производственные программы смежников колхозов и совхозов (объем ремонтных, строительных, водохозяйственных работ, транспортное и агрохимическое обслуживание) должны формироваться с учетом потребностей колхозов и совхозов. Центральные органы рекомендуют в условиях производственной необходимости централизовать материальные и финансовые ресурсы для строительства цехов и предприятий по хранению и переработке сельхозпродукции, жилья, дорог, объектов социально-культурного назначения.

Главными направлениями в деятельности советов РАПО являются: организация получения устойчивых урожаев зерна, кормовых, технических и других сельскохозяйственных культур. обстоятельный анализ причин высоких и низких урожаев показывает, что решающее значение имеет то, насколько рационально используется земля как основное средство производства в сельском хозяйстве. Практика свидетельствует, что наиболее эффективное использование земли обеспечивается на основе внедрения научных систем земледелия.

Советы областных и районных АПО совместно с научными учреждениями призваны помочь колхозам и совхозам

внедрить такую систему земледелия, такие севообороты, структуры посевов, способы обработки почв, сорта сельскохозяйственных культур, которые в конкретных природно-климатических условиях обеспечили бы получение высокого и устойчивого урожая. Весьма важно обеспечить с учетом рекомендаций науки и передового опыта внедрение почвозащитных систем земледелия.

Улучшение использования земли, подъем урожайности предполагает крупные капиталовложения, в первую очередь, на такие важные и приоритетные направления и объекты, как повышение технической оснащенности земледелия, широкое внедрение индустриальной технологии возделывания сельскохозяйственных культур, укрепление базы семеноводства и химизации, производство и внесение органических удобрений, хранение и переработка продукции. Агрономы, другие специалисты колхозов и совхозов, руководители структурных подразделений хозяйств призваны обеспечить научно обоснованный комплекс работ в земледелии, творчески применять весь арсенал средств для получения высоких и устойчивых урожаев в каждом хозяйстве, звене.

Выполнение планов производства и продажи зерна государству, создание прочной кормовой базы становится важнейшим критерием эффективности деятельности руководителей и специалистов хозяйств, местных органов управления. 18 апреля 1983 г. на совещании в ЦК КПСС отмечалось, что в животноводстве главные усилия должны быть сосредоточены на дальнейшей интенсификации отрасли, всемерном повышении продуктивности скота и птицы, наращивании производства мяса, молока, яиц. Следует ускорить внедрение научно обоснованных систем земледелия, широко внедрять индустриальные технологии возделывания культур и эффективные способы обработки почвы. Сельское хозяйство должно повсеместно внедрять новейшие достижения науки и передового опыта.

Важным направлением совершенствования управления сельским хозяйством является улучшение всей экономической работы, повсеместное внедрение хозяйственного расчета, прогрессивных форм организации труда и производства. Положительный опыт в этом направлении накоплен в ряде областей Казахской ССР, Украинской, Белорусской ССР, Алтайском крае и Омской области.

Совет РАПО, специалисты районного управления сельским хозяйством, руководители и технологи колхозов и совхозов

обязаны организовать повсеместное применение разработанных с учетом рекомендаций научно-исследовательских организаций и передового опыта почвозащитных систем земледелия. Весьма актуальными в деятельности районных и областных АПО является оказание помощи хозяйствам в быстром внедрении такой системы земледелия, таких севооборотов, структуры посевов, способов обработки почвы, сортов сельскохозяйственных культур, которые в конкретных природно-климатических условиях обеспечили бы получение наиболее высоких и устойчивых урожаев. Сельскохозяйственная наука дает немало ценных научно-технических разработок, но не всегда они внедряются в практику колхозно-совхозного производства.

В комплексе мер, направленных на повышение эффективности и использование имеющихся ресурсов, увеличение объема сельхозпродукции, укрепление хозяйственного расчета, важное место отводится прогрессивным формам организации и оплаты труда. Интересный опыт по этому вопросу накоплен в Белгородской области, где более 500 бригад и звеньев работают на началах коллективного подряда с применением аккордно-премиальной оплаты. В этих структурных подразделениях выше культура труда и производства, более оптимально сочетаются личные интересы работника с интересами хозяйства, усиливается связь между трудом и его оплатой, эффективнее используются земля, техника, другие производственные фонды.

В деятельности Советов АПО важным направлением становится расширение масштабов работ по социальному переустройству села. Повсеместно увеличиваются объемы жилищного, капитального и культурно-бытового строительства. Более широкое развитие получает кооперативное и индивидуальное жилищное строительство на селе.

Реализация указаний ЦК КПСС и Совета Министров СССР по росту производства сельскохозяйственной и животноводческой продукции, повышению производительности труда и снижению себестоимости продукции, резко усложнившиеся экономические связи между предприятиями различных отраслей народного хозяйства, высокие требования, предъявляемые к кадрам агропромышленного комплекса, предполагают постоянное совершенствование планирования, методов хозяйствования. Экономическая деятельность хозяйств должна повсеместно и последовательно строиться на основе хозрасчета, строгого соблюдения режима экономики, бережливос

ти. Весь комплекс мероприятий, управленческие решения должны быть экономически обоснованы, согласовываться с квалифицированным экономическим заключением.

Важным направлением улучшения управления является усиление контроля за исполнением принятых решений, укрепление трудовой, плановой и государственной дисциплины, повышение у колхозников, рабочих совхозов чувства хозяйственного отношения к земле, другим ресурсам.

Одновременно важно обеспечить строгое выполнение нормативно-правовых актов, принятых по вопросам развития базы хранения, ремонта и технического обслуживания техники. Все еще медленно создается база ремонта и хранения техники, большое количество материально-технических средств преждевременно списывается.

Эффективность управления социалистическим обществом определяется постоянной организаторской работой, основанной на глубоком познании объективных экономических законов, их правильном использовании и применении в конкретных условиях и на различных уровнях управления путем всестороннего обоснованного сочетания централизованного и децентрализованного начал, различных методов планирования и экономического регулирования. В современных условиях хозяйствования на сцене резко возрастает значение организаторской, идейно воспитательной работы, повышение ее действенности и результативности.

Рост производства, повышение производительности труда и снижение себестоимости продукции, усложняющиеся связи между отраслями АПК и всеми звеньями народного хозяйства выдвигают более высокие требования к кадрам, аппарату управления сельским хозяйством и всем АПК, они обязывают умело использовать новые условия хозяйствования. Перед отраслевыми органами управления сельским хозяйством поставлена задача подготовить и воспитать таких руководящих работников и специалистов, работников массовых профессий, которые по уровню и компетентности, организаторским способностям могут вести сельскохозяйственное производство на основе новейших достижений науки и передового опыта, умелого применения интенсивных факторов увеличения продукции растениеводства и животноводства. И впредь важнейшим направлением организаторской работы в руководстве сельским хозяйством должно быть преодоление ведомственности и местничества, изживших себя методов хозяйст-
ва-

ния, искоренения инерции и лениости мышления хозяйственников¹³.

С учетом ленинских положений и на основе анализа существующей практики повсеместно в хозяйствах, аппарате управления проводятся меры по подбору и расстановке кадров, соответствующих уровню развития общественных отношений, зрелого социализма.

¹³ См.: Боголюбов К. КПСС о совершенствовании управления агропромышленным комплексом. — Вопросы истории, 1983, № 2, с. 17; Козырь М. И. Государственное управление сельским хозяйством. — Советское административное право. Управление отраслями народного хозяйства. М., 1982, с. 75—132; Павлович З. А. Государственное управление агропромышленным комплексом. Киев, 1984, с. 9—31; Пископин М. И. Социализм и государственное управление. М., 1984, с. 182—209; Исмагилов Ш., Клеандров М. Правовое обеспечение Продовольственной программы. Душанбе, 1983, с. 100—109; Продовольственная программа: Задачи науки. — Материалы совместной сессии общего собрания АН СССР, Общего собрания ВАСХНИЛ. М., 1983.

ВОПРОСЫ ПОДГОТОВКИ К КОМПЛЕКСНОМУ ОСВОЕНИЮ ЦЕЛИННЫХ И ЗАЛЕЖНЫХ ЗЕМЕЛЬ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНО- РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ

В. И. МАНЬКОВСКАЯ

XX съезд КПСС признал необходимым освоение богатых природных ресурсов восточных районов страны, обеспечение в районах Западной Сибири и Казахской ССР более высоких темпов капитального строительства, чем в целом по стране¹. Это было необходимо для выравнивания развития производительных сил в отраслевом и территориальном разрезах, углубления общественного разделения труда, специализации и концентрации производства, интеграции экономических районов, а в конечном счете, создания единого народнохозяйственного комплекса Советского Союза.

Сообразно с этим осуществлялось, в частности, комплексное освоение целинных и залежных земель в восточных районах, являющееся одним из радикальных условий выполнения в настоящее время Продовольственной программы и создания агропромышленных объединений.

Важная роль в реализации полномочий местных Советов целинных районов по созданию единого народнохозяйственного комплекса принадлежит исполнительным комитетам местных Советов. Они направляют свою организаторскую деятельность на комплексное освоение новых земель с учетом местных условий и ресурсов.

Исполнительные комитеты местных Советов являются их исполнительными и распорядительными органами. Они руководят государственным, хозяйственным и социально-культурным строительством на территории соответствующих Советов на основе решений избравших их Советов и вышестоящих органов государственного управления. Они решают важные для данной территории вопросы хозяйственного и культурного строительства. Среди них — вопросы комплексного освое-

¹ См. Директивы XX съезда КПСС по шестому пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1956—1960 годы. — КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и Пленумов ЦК. М., 1971, т. 7, с. 166.

ния новых земель (См. п. 6 постановления Президиума Верховного Совета РСФСР «О задачах Советов народных депутатов по реализации решений майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС»)².

Начало комплексному освоению целинных и залежных земель было положено постановлением Пленума ЦК КПСС 2 марта 1954 г.³, которое вменяло в обязанность исполнительным комитетам ряда местных Советов страны осуществлять комплексное освоение новых земель. Необходимые их полномочия были предусмотрены не только конституционными нормами, но и не утратившими своей силы Положениями о местных Советах 1928—1930 гг.⁴ Они обязывали их принимать меры к организации и правильной работе совхозов, колхозов, к развитию производительных сил сельского хозяйства, разрабатывать и осуществлять мероприятия агрономического и экономического характера в области полеводства и животноводства, руководить деятельностью сельскохозяйственных предприятий⁵.

Исполнительные комитеты местных Советов районов освоения целины руководствовались также и другими нормативными актами, принятыми Советом Министров СССР, Советами Министров РСФСР и Казахской ССР⁶, в развитие тех направлений их деятельности, которые были определены февральско-мартовским (1954 г.) Пленумом ЦК КПСС⁷.

Уже в первый год массового освоения новых земель (1954 г.) задачи исполкомов местных Советов районов освоения целины были определены постановлениями Совета Министров СССР 30 марта 1954 г. «О плане отбора и направления механизаторских кадров и других квалифицированных

² Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1982, № 24, ст. 803.

³ См.: О дальнейшем увеличении производства зерна в стране и об освоении целинных и залежных земель. — В кн.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам М., 1968, т. 4, с. 96.

⁴ См.: Лукьянов А. И. Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М., 1978, с. 139—140.

⁵ СУ РСФСР, 1928, № 70, ст. 503.

⁶ Советы Министров осуществляют повседневное и всестороннее руководство исполкомами местных Советов, в том числе районов освоения целины. (См.: Васильев В. И. Акты правительства и деятельность местных Советов. — Сов. государство и право, 1974, № 4, с. 62).

⁷ Это отбор и отграничение земельных участков, организация новых совхозов, обеспечение полной механизации всех работ по возделыванию и обработке зерновых культур, подбор и направление кадров. (Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1968, т. 4, с. 95—96).

рабочих и специалистов из числа комсомольцев и молодежи, изъявивших желание поехать на работу в районы освоения новых земель», 15 мая 1954 г. «О мерах помощи гражданам, изъявившим желание переселиться в колхозы районов освоения целинных и залежных земель», 4 августа 1954 г. «О проведении работ по обследованию земельных фондов для дополнительного вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых целинных и залежных земель» и др.⁸

Особо важную роль среди этих актов имеют постановления, направленные на расширение прав местных Советов районов освоения целины. 19 июля 1955 г. Совет Министров РСФСР принял постановление «О передаче решения некоторых вопросов Советам Министров автономных республик, крайисполкомам, облисполкомам и горисполкомам городов республиканского (РСФСР) подчинения». Этим постановлением были переданы на решение указанных субъектов, например, отвод земельных участков и обмен ими, разрешение прорубки в лесах первой группы трасс и дорог, линий электропередач и т. д., увеличение за счет общественных земель площади приусадебного земельного фонда, изменение границы землепользования с согласия заинтересованных колхозов⁹. В соответствии с этим постановлением правительства местные Советы районов освоения целины принимали свои решения о расширении прав исполкомов нижестоящих Советов. 1 декабря 1955 г. исполнительный комитет Акмолинского областного Совета депутатов трудящихся принял решение «О расширении прав исполкомов городских и районных Советов депутатов трудящихся». Райисполкомы могли увеличивать средства на жилищно-бытовое строительство и благоустройство за счет накоплений промышленности, увеличивать ассигнования на капитальный ремонт жилого фонда и объектов культурно-бытового назначения, использовать сверхплановые накопления коммунального хозяйства на приобретение оборудования для гостиниц, парикмахерских, столовых, отводить из неиспользуемых земель площади под огороды рабочим и служащим, в случае неиспользования сельскохозяйственных угодий одним колхозом представлять их во временное пользование другому¹⁰.

⁸ См.: Законодательные и ведомственные акты по сельскому хозяйству М., 1957, т. 1, с. 258, 299, 721

⁹ Там же, с. 121.

¹⁰ Государственный архив Целиноградской области, ф. р-268, № 5, д. 24.

Реализация полномочий исполнительных комитетов по руководству освоением целинных и залежных земель осуществляется посредством принятия актов, организационно-массовой и вспомогательно-технической работы¹¹. Эти формы деятельности исполнительных комитетов местных Советов целинных регионов тесно взаимодействуют друг с другом. Исполнительные комитеты не только принимают решения, связанные с выполнением плана освоения новых земель, но и осуществляют организаторскую работу по его реализации. Они направляют работу своих отделов и управлений на обеспечение целинных хозяйств материально-техническими средствами и кадрами, оказание практической помощи местным советским органам, совхозам, МТС и колхозам в освоении земель, строительстве культурно-бытовых и производственных объектов, распространение передового опыта работы целинных совхозов. Исполнительные комитеты местных Советов целинных регионов вовлекают в осуществление проводимых мероприятий, связанных с освоением новых земель, постоянные комиссии, депутатов, советский актив.

Так, исполнительный комитет Алтайского краевого Совета на совместном заседании с бюро крайкома КПСС 18 февраля 1954 г. утвердили план вспашки 2 млн. гектаров целинных и залежных земель. Постановление обязывало райисполкомы Алтайского края обеспечить немедленное доведение плана до Кулундинского, Каменского, Южного, Центрального, Восточного управлений МТС соответственно 590, 373, 440, 315, 271 тыс. гектаров. Исполкомы районных Советов должны были доложить крайисполкому о подготовке к освоению¹². Такое же постановление было принято 18 февраля 1954 г. исполнительным комитетом Акмолинского областного Совета депутатов трудящихся Казахской ССР¹³.

Райисполкомы провели заседания, на которых наряду с планом вспашки обсудили дополнительные показатели раз-

¹¹ См.: Агеева Е. А. Формы управленческой деятельности местных Советов. М., 1973, с. 8—9. М. Т. Баймаханов, М. А. Биндер, Н. И. Акуев включают в организаторскую работу местных Советов разработку и осуществление конкретных мер, направленных на достижение этой цели, постановку и осуществление эффективного контроля за выполнением планов реализации наказов. (См.: Областной Совет и промышленные предприятия вышестоящего подчинения. Алма-Ата, 1982, с. 253—266).

¹² Государственный архив Алтайского края, ф. р-834, № 4, ед. хр. 136.

¹³ Государственный архив Целиноградской области, ф. р-268, № 3, д. 478.

вития сельского хозяйства в целинных районах. Исполнительный комитет Кулундинского районного Совета 19 февраля 1954 г. провел расширенное заседание. На нем было принято решение освоить 45 тыс. гектаров целинных и залежных земель. Председатели сельских Советов, директора МТС обязывались довести соответствующие показатели до колхозов. Исполком утвердил также дополнительный план посева яровой пшеницы весной 1954 г. на 10 тыс. гектаров целинных земель¹⁴. Исполнительный комитет Троицкого районного Совета 19 февраля 1954 г. принял решение освоить 22 тыс. гектаров, в том числе весной того года — 6 тысяч. Дополнительный план посева яровой пшеницы на целинных землях был утвержден в объеме 6 тыс. гектаров¹⁵. Заседания исполкомов с аналогичной повесткой дня состоялись также и в целинных районах Акмолинской области¹⁶.

Деятельность исполкомов районных Советов по реализации принятых ими решений о планах вспашки целинных и залежных земель осуществлялась в различных организационно-правовых формах. 27 февраля 1954 г. приказом по красному управлению сельского хозяйства Алтайского края заместителям начальников и начальникам районных управлений сельского хозяйства, специалистам было предложено сосредоточить внимание на завершении в ближайшее время всех подготовительных работ, связанных с освоением земель. Для выполнения этих работ были образованы краевые оперативные группы по вопросам планирования и финансирования мероприятий освоения целинных и залежных земель, материально-технического снабжения МТС и целинных совхозов, агротехники на новых землях, обеспечения кадрами, отбора земель для освоения и организации новых хозяйств.

Уже в марте 1954 г. краевая оперативная группа по материально-техническому снабжению МТС и целинных совхозов обеспечила прием и распределение 1,5 тыс. тракторов, 250 автомашин, 700 комбайнов¹⁷. Краевая оперативная группа по отбору земель для освоения, располагая данными о свободных землях, предложила организовать весной 1954 г. Кулун-

¹⁴ Материалы архивного отдела исполкома Кулундинского районного Совета народных депутатов Алтайского края, ф. 2, № 2, ед. хр. 115.

¹⁵ Материалы архивного отдела исполкома Троицкого районного Совета народных депутатов, ф. р-2, № 1, ед. хр. 3.

¹⁶ Государственный архив Целиноградской области, ф. р-268, № 3, ед. хр. 482.

¹⁷ Государственный архив Алтайского края, ф. р-569, № 6, ед. хр. 863.

динский, Белоглазовский, Романовский, Курьинский, Ключевской, Комсомольский, Быстроистокский, Ануйский зерносовхозы¹⁸.

Для встречи новоселов, направления их на работу в МТС, осваивающие новые земли, решением исполнительного комитета 4 марта 1954 г. была создана краевая комиссия. В нее вошли 13 человек. Среди них — заместитель председателя крайисполкома, начальник управления сельского хозяйства, секретарь крайкома ВЛКСМ и др. Комиссия по встрече, отбору и направлению механизаторов на работу в целинные МТС организовала в марте 1954 г. общежитие в Барнауле на 300 человек для прибывших механизаторов, обеспечила их питанием и теплыми вещами¹⁹. Исполнительный комитет Алтайского краевого Совета в целях ознакомления членов Особой комплексной экспедиции по землям нового сельскохозяйственного освоения АН СССР с почвами Алтайского края организовал для них трехдневный семинар на кафедре почвоведения Алтайского сельскохозяйственного института. Он также оказал им помощь в проведении землеустроительных работ²⁰.

В целях осуществления контроля за ходом подготовки к освоению целинных и залежных земель исполнительный комитет Алтайского краевого Совета 19 февраля 1954 г. провел заседание, на котором члены исполкома, а также руководители предприятий и учреждений обсудили вопрос «О мерах подготовки МТС края к освоению целинных и залежных земель». На нем были заслушаны отчеты о подготовке к весенне-полевым работам ряда МТС, осваивающих новые земли. В решении по этому вопросу отмечалось, что исполкомы районных и сельских Советов довели до колхозов и МТС установленный план освоения целинных и залежных земель. Сельские Советы вместе с колхозными активами, располагая полными сведениями о составе своих земель, предварительно обсудили и наметили участки для освоения, разработали комплексы агротехнических мероприятий, исходя из особенностей осваиваемых земель.

Вместе с тем в решении отмечалась неудовлетворительная подготовка ряда МТС к весенне-полевым работам. Так, в Заречной МТС Топчихинского района и Тальменской МТС Таль-

¹⁸ Там же, ед. хр. 864.

¹⁹ Там же, ф. р-569, № 6, ед. хр. 684.

²⁰ Там же, ф. р-834, № 4, ед. хр. 286.

менского района не была организована разъяснительная работа о важности освоения целинных и залежных земель, площади для распашки не были нанесены на чертежи землепользования, не установлена агротехника обработки почв, не укомплектованы тракторные бригады, не подготовлена техника к весенне-полевым работам²¹.

Своевременное рассмотрение этого вопроса позволило исполнительному комитету Алтайского краевого Совета обязать райисполкомы всех целинных районов провести разъяснительную работу среди работников МТС и колхозников, определить на чертежах землепользования площади для распашки, установить агротехнику обработки целины и залежей, сформировать тракторные бригады, отремонтировать технику²².

Вопросы, связанные с подготовкой к освоению новых земель, рассматривали и исполкомы районных Советов депутатов трудящихся. Так, исполком Троицкого районного Совета Алтайского края 5 апреля 1954 г. обсудил вопрос «О готовности Большереченской МТС к освоению целинных и залежных земель». В решении отмечалось, что план освоения доведен до каждого колхоза, земли, намеченные к освоению, нанесены на чертежи землепользования; сельские Советы и колхозные активы установили агротехнику обработки целинных земель, сформировали тракторные бригады и подобрали кадры для работы на новых землях²³.

К 1 апреля 1954 г. в колхозах Алтайского края было отобрано 1,9 млн. гектаров целинных и залежных земель для освоения. Исполнительные комитеты местных Советов Алтайского края провели соответствующую организационно-правовую работу в 66 районах и Горно-Алтайской автономной области, 206 МТС. Для обработки целинных земель они создали 143 специальных отряда и 697 тракторных бригад, укомплектовали материально-техническими средствами и кадрами 102 отряда и 472 тракторные бригады. В целинных районах было пачато строительство жилых домов и культурно-бытовых объектов для новоселов²⁴.

²¹ Там же, ф. р-569, № 6, ед. хр. 684.

²² Там же.

²³ Материалы архивного отдела исполкома Троицкого районного Совета народных депутатов Алтайского края, ф. р-2, № 1, ед. хр. 3.

²⁴ Государственный архив Алтайского края, ф. р-569; № 6, ед. хр. 863

Таким образом, исполкомы местных Советов целинных регионов уже в период подготовки к вовлечению в сельскохозяйственный оборот новых земель использовали многообразные формы в своей деятельности. Были организованы краевые оперативные группы и специальные комиссии, с помощью которых они осуществляли непосредственное руководство сложным процессом подготовки к освоению целинных и залежных земель. Создание этих временных органов было вызвано необходимостью оперативного решения вопросов, возникающих в ходе подготовки к массовому освоению новых земель.

ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ИСПОЛКОМОВ КРАЕВЫХ, ОБЛАСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ С НЕПОДЧИНЕННЫМИ ТРАНСПОРТНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ В СФЕРЕ ПЛАНИРОВАНИЯ

Л. А. МИЦКЕВИЧ

Важнейшей сферой, в которой складываются административно-правовые отношения между исполкомами краевых, областных Советов народных депутатов и транспортными организациями вышестоящего подчинения, является планирование.

Планирование — это главное звено, сердцевина руководства народным хозяйством. Планомерное развитие производительных сил, обусловленное самой сущностью социалистического строя, является неотъемлемой чертой социалистической системы хозяйства, одним из ее преимуществ перед капиталистическим способом производства. Планирование экономического и социального развития страны — важная составная часть деятельности Советского государства, основанная на познании и сознательном применении объективных экономических законов.

Конституция СССР содержит ряд норм, определяющих место и роль планирования в системе управления социалистического общества, в экономической системе и в сфере социально-культурного развития Советского государства (ст. ст. 6, 15, 16, 26 Конституции СССР). Осуществление при социализме планового управления экономическим и социальным развитием, причем в государственной форме, неизбежно вызывает необходимость правового регулирования отношений, складывающихся в связи с плановой деятельностью¹. Акты законодательства создают нормативную основу целенаправленной деятельности всех звеньев, участвующих в планировании, в том числе деятельности исполкомов и транспортных организаций союзного и республиканского подчинения. Ведущее место среди нормативных актов, регулирующих взаимоотношения исполкомов и транспортных организаций в сфере

¹ См.: Советское административное право: Основы управления народным хозяйством. М., 1981, с. 126.

планирования, занимают акты, определяющие правовое положение сторон, усугубляющие их компетенцию в этой сфере². Значительная роль принадлежит актам о планировании, принимаемым органами государственного управления, так как именно в них содержится основная масса юридических норм, регулирующих отношения в сфере планирования. Дальнейшему совершенствованию правового регулирования планирования служат такие важные акты, как постановление 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»³, постановление ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О дальнейшем повышении роли Советов народных депутатов в хозяйственном строительстве»⁴, постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования, организации перевозок народнохозяйственных грузов и пассажиров и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности работы предприятий и организаций транспорта»⁵.

Нормы, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в сфере планирования, содержатся в ряде нормативных актов министерств и ведомств. Ведущая роль в этом плане принадлежит Госплану СССР, которому предоставлено право разрабатывать нормативно-методические указания по этим вопросам. Таковы, например, Типовые методические указания к составлению планов экономического и социального развития автономных республик, краев, областей, округов, районов и городов, утвержденные постановлением Госплана СССР от 7 мая 1982 г.⁶.

Одним из важнейших принципов совершенствования планирования, на который указывается в большинстве норматив-

² Закон СССР об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов.—Ведомости Верховного Совета СССР, 1980, № 27, ст. 527; Положение о пароходстве (производственном объединении) Министерства речного флота РСФСР от 7 марта 1975 г. М., 1975; Положение о производственном объединении (комбинате) автомобильного транспорта — СП СССР, 1979, № 24, ст. 174

³ СП СССР, 1979, № 18, ст. 118.

⁴ Ведомости Верховного Совета СССР, 1981, № 13, ст. 436.

⁵ СП СССР, 1983, № 3.

⁶ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР, 1982, № 11, с. 38—46.

ных актов, является принцип оптимального сочетания отраслевого и территориального начал. Исключительно большое значение этому вопросу придавалось XXVI съездом КПСС⁷. Отраслевое планирование обеспечивает проведение единой технико-экономической политики в каждой отрасли, рациональное осуществление концентрации, централизации и специализации, комплексной механизации и автоматизации ряда других важнейших задач повышения эффективности производства. Посредством территориального планирования осуществляется увязка и координация различных видов производственной и социально-культурной деятельности на данной территории.

Принципом сочетания отраслевых и территориальных начал обусловлены отношения, складывающиеся между исполкомами краевого, областного уровня и транспортными организациями вышестоящего подчинения в сфере планирования. Составляемые в отраслевом и территориальном разрезе планы органически взаимосвязаны, они являются составными частями государственных планов экономического и социального развития страны.

Характерной чертой отраслевого планирования деятельности транспорта является то, что планово-организующее начало в транспортных отношениях выражено очень ярко, планирование на транспорте осуществляется и контролируется более жестко, чем в других отраслях народного хозяйства. Это обусловлено тем, что транспорт как особая отрасль материального производства в едином народнохозяйственном комплексе страны представляет собой отрасль, обслуживающую все народное хозяйство, от нормальной деятельности которой зависит планомерное функционирование всего народнохозяйственного комплекса. Но транспорт важен не только для решения сугубо хозяйственных, экономических задач. «В государстве столь обширном, как наше, совершенно особую роль играет транспорт, роль и экономическую, и политическую, и, если хотите, психологическую»⁸.

Основной задачей территориального планирования является обеспечение комплексного экономического и социального развития территории, роста производства, создание условий для успешного функционирования находящихся на соответствующей территории производственных объектов, ра-

⁷ См. Материалы XXVI съезда КПСС М., 1981, с. 197—198.

⁸ Правда, 1982, 22 дек

циональное использование производственных фондов, материальных, трудовых, финансовых и природных ресурсов, обеспечение охраны окружающей среды, улучшение социально-культурного обслуживания населения, пропорциональное развитие отраслей производственной и непроизводственной сфер.

Сочетание отраслевого и территориального планирования прослеживается как в составлении комплексных экономических и социальных планов развития края, области с обязательным включением планов развития отраслей, так и в том, что отраслевые планы составляются и в территориальном разрезе. Так, например, министерства и ведомства СССР и РСФСР при составлении отраслевых планов разрабатывают основные показатели хозяйства Красноярского края и выделяют их в общих планах отдельной строкой⁹

В социалистическом государственном планировании кроме принципа сочетания отраслевого и территориального планирования огромная роль принадлежит принципу комплексности планирования. Комплексный характер имеют не только планы экономического и социального развития краев и областей, но этот характер должен быть также присущ отраслевым планам и планам развития отдельных предприятий, организаций, объединений. В самом широком смысле комплексное планирование представляет собой планирование как экономического, так и социального развития. Разработка планов комплексного экономического и социального развития представляет собой более высокую ступень комплексного планирования, охватывающую все сферы общественной жизни¹⁰. В плановой деятельности государственных органов в настоящее время наметилась четкая тенденция к более тесной увязке технико-экономических и социальных аспектов развития общества при выдвигании на первое место социального аспекта. В составе комплексных планов экономического и социального развития краев, областей, а также предприятий, объединений, организаций разрабатываются сводные разделы

⁹ См. Татарчук Н. Ф. Местные Советы народных депутатов и комплексное развитие территории (с учетом формирования ТПК). — В сб.: Проблемы партийного и государственного строительства М., 1981, вып. 1, с. 105.

¹⁰ См. Кореневская Е. И. Территориальное планирование и проблемы комплексного развития территории в деятельности местных Советов — В кн.: Совершенствование работы Советов в современных условиях. М., 1976, с. 54—68.

по всему комплексу мероприятий в области социального развития. Применительно к планированию социального развития трудовых коллективов это получает выражение в разработке и реализации системы плановых показателей и мероприятий, направленных на прогрессивные изменения их профессионально-квалификационной структуры, на совершенствование условий труда и быта; на создание условий для всестороннего и гармонического развития личности¹¹.

Комплексные пятилетние и годовые планы экономического и социального развития краев и областей объединяют планы подчиненных Советам и их исполкомам объектов и включают сводные показатели, касающиеся развития жилищного и коммунального хозяйства, строительства дорог, объектов социально-культурного и бытового назначения, производства местных строительных материалов, благоустройства, торговли, общественного питания, народного образования, здравоохранения и других вопросов, связанных с обслуживанием населения на территории края, области по всем предприятиям и организациям независимо от их ведомственной подчиненности.

Большая работа по разработке и реализации комплексных планов экономического и социального развития края, районов, городов, предприятий и организаций, в том числе транспортных, проводится в Красноярском крае, что связано с осуществлением программы комплексного развития производительных сил края. Так, в процессе разработки комплексного плана экономического и социального развития края на 1976—1980 гг. крайисполкомом уделялось большое внимание изучению и анализу демографической и социальной инфраструктуры края. При разработке социального паспорта использовались материалы и документы партийных, профсоюзных, комсомольских, советских и хозяйственных организаций. В 1976—1980 гг. было намечено ввести в эксплуатацию за счет всех источников финансирования около 8 млн. кв. м жилья, на 1/3 увеличить объем товарооборота, объем бытовых услуг увеличить в 1/5 раза¹². Повышению научного уровня комплексного планирования способствовала разработка социальных паспортов предприятий, организаций. С помощью ученых Красноярского государственного университета были составлены социальные паспорта транспортных организаций края. Всего

¹¹ См.: Право и социальное планирование. М., 1981, с. 16.

¹² См.: Татарчук Н. Ф. Указ. раб., с. 115—116.

на 10-ю пятилетку планы социального развития разработали 1300 коллективов предприятий, организаций и строек, районов и городов края¹³.

Основная масса взаимоотношений исполкомов краевого, областного уровня с транспортными организациями вышестоящего подчинения возникает в связи с разработкой и реализацией комплексных планов экономического и социального развития. Транспортные организации представляют в исполкомы (их плановые органы) контрольные цифры, основные показатели проектов планов и утвержденных планов, необходимые для обеспечения комплексного развития территории. Исполкомы рассматривают эти показатели, дают по ним свои предложения, а представляют заключения по схемам развития и размещения на их территории вышестоящие органы транспортных отраслей. Исполкомы после рассмотрения представляемых транспортными организациями вышестоящего подчинения проектов планов в необходимых случаях вносят свои предложения и имеют право участвовать в обсуждении этих предложений¹⁴. С учетом представленных транспортными организациями показателей и контрольных цифр плановые органы исполкомов разрабатывают комплексные планы экономического и социального развития края, области, оценивая одновременно результаты выполнения планов предыдущего периода. Так, в проекте решения Красноярского краевого Совета народных депутатов от 8 декабря 1982 г. «О плане экономического и социального развития края на 1983 г. и ходе выполнения плана экономического и социального развития края в 1982 г.» было зафиксировано, что за 1982 г. грузооборот всех видов транспорта возрос на 0,9%, но в работе транспорта имелись крупные недостатки: не были обеспечены перевозки грузов в требуемых объемах, в связи с чем в 1983 г. необходимо улучшить работу всех видов транспорта и, прежде всего, железнодорожного, сократить простои и порожние пробеги транспортных средств, а также нерациональные перевозки грузов; руководители транс-

¹³ См.: Татарчук Н. Ф. Деятельность местных Советов Красноярского края по развитию территории с учетом формирования территориально-производственных комплексов — В кн. Государственное руководство комплексным развитием территорий в СССР. М., 1981, с. 106.

¹⁴ Ст. 9 Закона об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов. — Ведомости Верховного Совета СССР, 1980, № 27, ст. 527.

портных организаций края обязаны осуществить практические меры по улучшению использования транспортных средств, шире внедрять одобренные ЦК КПСС передовые опыты транспортников Москвы, Ленинграда, Одесской, Львовской и Челябинской областей, направленные на улучшение взаимодействия различных видов транспорта и эффективное его использование, развитие и поддержание в технически исправном состоянии подъездных путей и транспортного хозяйства, обеспечение полного использования грузоподъемности вагонов¹⁵

Взаимоотношения между исполкомами краевого, областного звена и транспортными организациями вышестоящего подчинения складываются не только в связи с разработкой планов экономического и социального развития, но и в связи с их реализацией. На характере этих взаимоотношений сказывается организационная несподчиненность сторон, что не исключает значительного влияния исполкомов на ход выполнения транспортными организациями плановых заданий.

¹⁵ Текущий архив исполнительного комитета Красноярского краевого Совета народных депутатов.

КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО СНАБЖЕНИЯ

(по материалам Кемеровской области)

А. А. АНДРИАСЯН

В условиях зрелого социализма проблема совершенствования управленческой деятельности является одной из главных, от решения которой во многом зависит выполнение грандиозной программы коммунистического строительства.

XXVII съезд КПСС, рассматривая совершенствование управления хозяйством как составную часть реализации экономической стратегии партии, подчеркнул значение общегосударственной координации и развития межотраслевой связи на всех уровнях управления, важность решения организационно-правовых проблем межотраслевой управленческой деятельности, влияния данного процесса на конкретные народнохозяйственные результаты¹.

Рост масштабов управления и качественные изменения в нем, усиление общественного характера производства и ускорение социально-экономического процесса на современном этапе социализма в большей мере, чем прежде, обуславливают необходимость согласованной деятельности всех участников общественной жизни как в общегосударственном масштабе, так и в пределах отдельных территориальных единиц. Решение поставленных задач невозможно без точного и конкретного определения компетенции государственных органов.

Материально-техническое снабжение — это одна из важнейших частей хозяйственного руководства социалистической экономикой и управления общественным производством. Оно призвано активно влиять на улучшение количественных и качественных показателей производства, форма организации его на каждом этапе хозяйственного строительства целиком определяется уровнем развития производительных сил общества и конкретными хозяйственно-политическими задача-

¹ См.: Правда, 1986, 26 февр.

ми. Поэтому важное значение имеет установление и конкретизация компетенции органов государственного управления вообще и материально-технического снабжения в частности.

В настоящее время в юридической литературе идут споры об исследовании проблем компетенции органов государственного управления и, несмотря на имеющиеся различные толкования понятия «компетенции», нельзя говорить о том, что не достигнуто единое мнение по этому вопросу. Компетенция органов государственного управления выражает прежде всего деятельное начало, степень адекватности которого выявляется в процессе управленческой деятельности. Поэтому становится необходимым в должной мере проанализировать правовые акты, а также практику деятельности органов государственного управления, так как все аспекты компетенции могут быть отражены в нормативно-правовых актах.

Для того, чтобы определить компетенцию того или иного органа государственного управления, еще недостаточно изучить только полномочия (права и обязанности) исследуемого органа, так как полномочия всегда предметны и представляются государственному органу управления в связи с выполнением возложенных на него определенных задач.

Нужно сказать, что по мере развития нашего общества количество органов управления в целом возрастает, в связи с этим сочетание как отраслевого, так и территориального управления в настоящее время становится актуальным, в особенности проблема распределения компетенции различных органов государственного управления. Система органов государственного управления представляет собой сумму отдельных звеньев, каждый орган государства обладает определенной компетенцией, под которой в широком смысле можно понимать круг деятельности, осуществлять которую он призван. Однако наличие определенной компетенции не может являться исключительным признаком только государственного органа, ибо компетенцией обладают и отдельные люди — работники органов. Следовательно, для определения компетенции органа государственного управления необходим дополнительный признак, определяющий его как государственный орган. Этим признаком является организационная структура государственного органа, под которой можно понимать совокупность структурных подразделений, входящих в систему данного органа.

Кузбасское главное территориальное управление как орган государственного управления обладает компетенцией по

руководству структурными подразделениями, входящими в систему управления материально-технического снабжения.

Организационная структура органов управления в юридической литературе понимается как совокупность структурных подразделений (обществ, секторов и т. д.), каждое из которых имеет точно определенную часть компетенции, является составной частью общей компетенции данного органа управления.

Кузбассглавснаб, будучи органом государственного управления по материально-техническому снабжению продукцией производственно-технического назначения, обладает компетенцией, определяемой Государственным комитетом по материально-техническому снабжению СССР (Госснаб СССР).

Звенья системы управления народным хозяйством могут быть признаны лишь самостоятельные органы государственного управления, наделенные соответствующими правами, обязанностями и полномочиями управленческого характера, не являющиеся структурным подразделением того или другого органа.

Действующая в настоящее время система органов материально-технического снабжения создана в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР за № 728 от 30 сентября 1965 г. В постановлении было указано, что «в связи с переходом к управлению промышленностью по отраслевому принципу установлено, что союзно-республиканские и общесоюзные министерства являются распорядителями материально-технических ресурсов, выделяемых на развитие отраслей промышленности, а реализация планов материально-технического снабжения производится через систему главснабсбытов и территориальных органов материально-технического снабжения»².

Содержание компетенции Кузбассглавснаба по материально-техническому снабжению вытекает из функций и задач, выполняемых в процессе межотраслевого управления.

Местные органы материально-технического снабжения осуществляют многочисленные функции координации. К важнейшим из них следует отнести определение потребности предприятий-потребителей, организаций и учреждений, расположенных в районе деятельности территориального управ-

² Сб нормативных актов по материально-техническому снабжению/ Ред Л. М. Шора. М., 1980, с. 47.

ления, в продукции, распределение которой возложено на центральные и местные органы материально-технического снабжения, разработку и утверждение планов распределения этой продукции по потребностям, разработку материальных балансов по важнейшим видам продукции, а также внесение предложения в Госснаб СССР о расширении номенклатуры продукции, распределяемой управлением³.

На XXVII съезде КПСС отмечалось, что нужно укреплять плановое руководство экономикой, необходимо и дальше развивать хозрасчет на основе заданий пятилетнего плана и долгосрочных экономических нормативов, совершенствовать ценообразование, кредитование и финансирование, активно использовать всю систему экономических ресурсов для выполнения утвержденных планов⁴.

Местные органы материально-технического снабжения наделены контрольными функциями. Это прежде всего контроль за правильным использованием и хранением продукции предприятий, стройками и другими организациями, независимо от их ведомственной подчиненности, материальных ресурсов, поставкой продукции в другие экономические районы, выявление нарушений государственной фондовой дисциплины.

Для экономии материальных ресурсов, находящихся в ведении предприятий-потребителей, и использования их по назначению при местных органах по материально-техническому снабжению образованы государственные инспекции. При выявлении нарушений плановой и государственной дисциплины государственная инспекция направляет составленный акт предприятиям о принятии конкретных мер по устранению недостатков. Кроме того, местные органы материально-технического снабжения представляют соответствующие требования, предусмотренные законодательством по взысканию имущественных санкций за нарушение государственной фондовой дисциплины. За 1981 и 1982 гг. структурными подразделениями, входящими в систему Кузбассглавснаба, была взыскана за нарушение государственной фондовой дисциплины значительная сумма.

В действующем в настоящее время законодательстве не регламентируется то, что государственная инспекция наделе-

³ Положение об управлениях материально-техническим снабжением в районах РСФСР: Утверждено приказом по Госснабу СССР от 25.06.70 г. № 580.

⁴ Правда, 1986, 26 февр.

на правом предъявления имущественных санкций к предприятиям, нарушающим государственную фондовую дисциплину. Целесообразность издания такого нормативного акта очевидна, ибо действие инспекции носит рекомендательный характер. Все еще нет нормативного акта, регулирующего ответственность за бесфондовый отпуск продукции предприятиями и организациями системы Госснаба СССР. Исследование выявило, что за 1981 и 1982 гг. снабженческо-сбытовыми организациями Кузбасского экономического района было отпущено предприятиям, организациям, учреждениям продукции сверх выделенных фондов, т. е. нарушение государственной фондовой дисциплины органами материально-технического снабжения Кузбассглавснаба очевидно.

Товаро-материальные ценности подведомственными организациями Кузбассглавснаба отпускаются без плановых оснований, как правило, по устному указанию руководящих работников. В вышеуказанный период не издавалось ни одного приказа по Кузбассглавснабу о привлечении к дисциплинарной или материальной ответственности за нарушение государственной фондовой дисциплины, не предъявлялось к органам материально-технического снабжения экономических санкций за бесфондовый отпуск материальных ресурсов организациям, предприятиям, учреждениям, которым не планировалась поставка данной продукции из-за отсутствия нормативного акта. Поэтому целесообразно в целях недопущения нарушения государственной фондовой дисциплины со стороны органов материально-технического снабжения издать соответствующий нормативный акт, согласно которому органы материально-технического снабжения должны четко соблюдать государственную фондовую дисциплину, так как в общезвестной мере фонды утверждаются органами государственной власти и управления.

Производственная единица для выполнения поставленных перед ней задач нуждается в определенном управленческом аппарате, который и призван осуществлять управление. Органы управления производственной единицы входят в управленческий аппарат производственного объединения. В этой связи Ю. М. Козлов пишет: «Организационная структура органов управления есть совокупность структурных подразделений, каждое из которых имеет определенную часть компетенции данного органа»⁵.

⁵ Козлов Ю. М. Управление народным хозяйством СССР. М., 1969, с. 197.

Находясь в подчинении и являясь частью специализированных снабженческо-сбытовых объединений, предприятия по складским поставкам осуществляют снабжение потребителей необходимой им продукцией на основании заключенных договоров и принятых к исполнению нарядов-заказов.

Существует мнение, что «базы по снабжению продукцией не являются органами управления, а являются хозяйственными органами»⁶. На наш взгляд, такое высказывание нуждается в уточнении с учетом их практической деятельности и представленных им функций. Аппарат управления базы является органом управления по снабжению материальными ресурсами предприятий-потребителей.

КПСС исходит из того, что необходимо осуществлять дальнейший переход к двух- и трехзвенным системам управления народным хозяйством на основе создания промышленных и производственных объединений⁷.

В настоящее время многие организации МТС перешли к двухзвенной системе управления (Кузбасскомплектснаб, Кузбассхимснабсбыт, Кузбассснабсбыт). Вышеуказанные объединения территориально расположены вместе с предприятиями по поставкам продукции, фактически и юридически предприятиями руководят объединения, т. е. различий в управленческом аппарате между объединениями и предприятиями по поставкам продукции нет. Другое положение сложилось в объединении Кузбассметаллоснабсбыт. Руководство предприятиями по складским поставкам осуществляет заместитель начальника объединения, который выполняет организационно-контрольные функции по поставкам продукции.

В связи с отдаленностью от места нахождения объединения вся административно-хозяйственная деятельность Новокузнецкого отделения по поставкам продукции сосредоточена в одном лице—начальнике отделения, и соответственно он наделен правами по координации служб отделения для выполнения государственных планов. Основными критериями организационной структуры предприятий по складским поставкам является оперативность управления складским

⁶ Гуськова И. В. Управление материально-технического снабжения. М., 1968, с. 42.

⁷ Правда, 1986, 26 февр.

снабжением предприятий-потребителей района продукцией производственно-технического назначения, организация централизованной доставки продукции предприятиям, сортировки и доставки потребителям спецпродукции и т. д.

Одной из функций, входящих в компетенцию территориальных органов материально-технического снабжения, является функция, связанная с рациональным использованием материальных ресурсов в народном хозяйстве определенного района.

Вопросам экономии материальных ресурсов партия и правительство придают первостепенное значение. На ноябрьском Пленуме ЦК КПСС (1982 г.) отмечалось, что «крупным резервом является рациональное использование материальных и трудовых ресурсов, ныне экономия, рачительное отношение к народному добру—это вопрос реальности наших планов. И решение его необходимо обеспечить целой системой практических мер, прежде всего со стороны Госплана СССР и Госснаба СССР»⁶.

Органы материально-технического снабжения стремятся не только вовремя обеспечить производство материальными ресурсами и полностью реализовать произведенную предприятиями-поставщиками продукцию производственно-технического назначения, но и сделать это с наибольшим экономическим эффектом, не допуская проникновения в народное хозяйство недоброкачественных и технически отсталых товаров. Эта роль материально-технического снабжения становится особенно важной в условиях хозяйственной реформы, когда экономическая эффективность производства, т. е. достижение наибольших производственных результатов при наименьших затратах, приобретает решающее значение для подъема экономики.

Территориальные органы материально-технического снабжения осуществляют контроль за выполнением норм расхода сырья, материалов, топлива, электроэнергии за 1981—1982 гг., выявляют и вовлекают в народное хозяйство дополнительных материальных ресурсов более чем на 40 млн. рублей. В каждом подразделении созданы специальные службы по экономии материальных ресурсов и вовлечению в хозяйственный оборот сверхнормативных, излишних неиспользуемых материальных ценностей.

⁶ Правда, 1982, 22 нояб.

Постановлением от 2 ноября 1977 г. № 55 Госснаб СССР утвердил Положение «О порядке реализации сверхнормативных, излишних и неиспользуемых материалов, изделий, оборудования и других материальных ценностей». Постановлением более четко определена компетенция территориальных органов материально-технического снабжения по вовлечению в хозяйственный оборот сверхнормативных, излишних и неиспользуемых ресурсов. В частности, эти органы имеют право осуществлять регулирование сроков и количества подлежащей поставке потребителям продукции с учетом наличия у них сверхнормативных запасов товаро-материальных ценностей и выделенных им фондов; сокращать поставку продукции путем выяснения в установленном порядке соответствующих изменений в выданных нарядах, если фактическое наличие одноименной продукции и выделенные предприятию фонды превышают с учетом нормативов переходящих запасов годовую потребность; принимать решения о передаче сверхнормативных товаро-материальных ценностей, имеющихся у предприятий-потребителей, в количествах, превышающих их годовую потребность с учетом нормативов переходящих запасов предприятиям-потребителям в счет выделенных им фондов, или реализовать в установленном порядке через предприятия по поставкам продукции системы Госснаба СССР сверхнормативные запасы.

Постановлением Госснаба СССР от 16 февраля 1979 г. № 10 «О порядке обеспечения неотложных нужд народного хозяйства в дополнительных материально-технических ресурсах» главным территориальным управлением системы Госснаба СССР предоставлено право разрешать по ходатайствам потребителей обмен между ними однородной продукцией по выделенным им фондам, а также производить обмен, используя для этой цели оборотные материальные ресурсы, находящиеся на подчиненных предприятиях по поставкам продукции и вовлеченные в установленном порядке в оборот сверхнормативные, излишние и неиспользуемые материальные ресурсы.

В постановлении Совета Министров СССР от 31 июля 1981 г. «О порядке реализации сверхнормативных и неиспользуемых материальных ценностей» указано, что в связи с постановлением ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР от 23 марта 1978 г. № 229 и в целях дальнейшего совершенствования законодательства, регулирующего порядок реализации сверхнорма-

тивных и неиспользуемых материальных ценностей, исходя из поставленных XXVI съездом задач по экономному и рациональному использованию материальных ресурсов, Совет Министров СССР обязал органы Госнаба СССР обеспечить строгий государственный контроль за надлежащим использованием материальных ресурсов и состоянием их запасов. В постановлении указаны пути совершенствования экономики материальных ресурсов.

В частности, предусматривается разрабатывать меры по предотвращению образования сверхнормативных и неиспользуемых материальных ценностей, сокращению и вовлечению их в хозяйственный оборот. При внесении в установленном порядке изменений в планы предприятий, объединений, организаций и учреждений технологии производства, а также в проекты на строительство и реконструкцию объектов одновременно принимать решения об использовании высвобождающихся материальных ресурсов.

Привлекать виновных должностных лиц к установленной законодательством ответственности за завышение в представляемых заявках потребностей в материальных ресурсах, расходование и использование не по назначению сырья, материалов, изделий, оборудования и других материальных ресурсов, разукомплектование оборудования, необоснованное списание материальных ценностей, непредоставление отчетности, сообщение недостоверных данных или скрывание в иной форме от государства материальных ресурсов, а также за другие нарушения государственной дисциплины.

ГЕНЕРАЛЬНАЯ СХЕМА УПРАВЛЕНИЯ УГОЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТЬЮ

Л. Ф. ТУЗКОВА

В основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1986—1990 гг. и на период до 2000 г. указывается на необходимость уточнить разработанные в промышленности генеральные схемы управления отраслями применительно к задачам двенадцатой пятилетки. В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О некоторых мероприятиях по дальнейшему совершенствованию управления промышленностью», принятым 2 марта 1973 г.¹, предусматривается улучшение организации управления, укрупнение предприятий, создание производственных объединений, всесоюзных (республиканских) промышленных объединений, совершенствование структуры, улучшение деятельности центрального аппарата отрасли, переход в основном на двух- и трехзвенную структуру. В постановлении также были поставлены задачи приближения органов хозяйственного руководства к производству, более четкого разграничения прав и обязанностей между различными звеньями отраслевого управления промышленностью, было указано на необходимость повышения уровня концентрации, специализации и кооперирования предприятий на основе органического соединения в единых хозяйственных комплексах производства, научно-исследовательских и проектно-конструкторских организаций с целью добиться роста производительности труда, повышения качества продукции, снижения себестоимости и улучшения других показателей.

Основное внимание при решении этих задач уделяется созданию различных видов объединений. Они организуются по специальным планам — генеральным схемам управления отраслями промышленности, которые разрабатываются ми-

¹ СП СССР, 1973, № 7, с. 31.

нистерствами и ведомствами СССР и утверждаются Советом Министров СССР. В союзных республиках схемы управления отраслями разрабатываются по республиканским министерствам и ведомствам и утверждаются Советами Министров союзных республик.

Из поставленных вышеуказанным постановлением задач следует, что генеральные схемы представляют собой организационные планы совершенствования отраслевого управления на основе создания объединений. В. В. Лаптев определяет генеральные схемы как нормативные акты, определяющие структуру отрасли, систему управления ею, состав организаций первичного и среднего звена, в том числе объединений, подлежащих созданию в отрасли².

Разработка генеральных схем управления отраслями промышленности позволяет выявить тип и оптимальные размеры основного звена для каждой отрасли промышленности, предусмотреть переход к основному звену — производственным объединениям — и создание конкретных объединений; установить, в каких подотраслях должны быть созданы органы управления среднего звена, обязательные условия их создания; определить рациональную (оптимальную) для данного этапа развития экономики систему отраслевого управления; найти отвечающую современным требованиям управления производством структуру центрального аппарата министерства, отражающую изменения в основном, среднем и высшем звеньях и доказывающую необходимость перехода к двух-, трехзвенной системам управления; определить системы планирования, управления и экономических методов руководства, хозяйственных отношений внутри производственно-хозяйственного комплекса, учета и отчетности, комплекса показателей для планирования и экономического стимулирования.

Главное внимание при разработке генеральных схем уделяется основному звену общественного производства — производственным объединениям (комбинатам), поскольку, только перестроив основное звено, можно рассчитывать на значительное повышение эффективности производства.

В соответствии с принятым постановлением по состоянию на 1 января 1976 г. генеральные схемы управления были утверждены по 21 министерству, в том числе значительная работа по совершенствованию структуры управления проводи-

² Лаптев В. В. Правовое положение промышленных и производственных объединений М., 1978, с. 13.

лась в угольной промышленности. В прошлом в этой отрасли сложилась четырех- и пятизвенная структуры управления: шахта—трест—комбинат (республиканское министерство) — союзное министерство. Тресты при такой системе управления выполняли практически роль промежуточного звена между предприятиями и комбинатами, дублировали работу комбинатов и ограничивали хозяйственную самостоятельность предприятий. Их наличие затрудняло рациональное использование трудовых, материальных и финансовых ресурсов, вызывало необходимость содержать большое количество мелких вспомогательных служб. Трудности управления заключались также и в том, что в отрасли насчитывалось большое количество мелких малорентабельных шахт, многие из которых имели такую же структуру аппарата, как и крупные предприятия.

Учитывая эти обстоятельства, в 1969—1972 гг. в отрасли был осуществлен переход на четырех- и трехзвенную системы управления: министерство — комбинат — предприятие. Тресты были ликвидированы. За указанный период было упразднено 90 трестов, объединено 102 шахты и разреза, укреплено 330 цехов и участков. Половина функций, выполняемых ранее трестом, перешла к шахте, осуществление остальных было возложено на комбинат.

После 1972 г. с учетом накопленного опыта, с учетом новых задач, стоящих перед отраслью, работа по совершенствованию организационной структуры управления угольной промышленностью продолжалась и в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О некоторых мероприятиях по дальнейшему совершенствованию управления промышленностью». 1 июля 1974 г. была утверждена генеральная схема управления угольной промышленностью. Генеральная схема управления угольной промышленностью предусматривает переход на двух- и трехзвенную системы. Двухзвенная система (Минуглепром СССР—производственное объединение) включает производственные объединения по добыче угля, подчиненные непосредственно Министерству угольной промышленности СССР. Трехзвенная система (Минуглепром СССР—Минуглепром УССР—производственное объединение) охватывает угольные предприятия Украинской ССР, где сохраняется республиканское Министерство угольной промышленности. Угольные комбинаты по генеральной схеме стали преобразовываться в производственные объединения, в состав

которых на правах производственных единиц стали входить шахты, разрезы, обогатительные фабрики, а также предприятия и организации вспомогательных хозяйств, проектные, конструкторские и научно-исследовательские организации. Всего предусмотрено было создать 47 производственных объединений, подчиненных Минуглепрому СССР или Минуглепрому УССР.

В необходимых случаях по решению Министерства угольной промышленности СССР или Совета Министров Украинской ССР производственному объединению могут быть подчинены отдельные самостоятельные шахты и разрезы, пользующиеся правами, предусмотренными Положением о социалистическом государственном производственном предприятии³. Например, в состав объединения Прокопьевскуголь входит трест Прокопьевскуглестрой (на правах предприятия), который, в свою очередь, состоит из шахтно-строительных и шахтно-монтажных управлений и завода железобетонных изделий.

Совет Министров СССР разрешил Минуглепрому СССР на базе бывших главных управлений центрального аппарата Министерства и треста Энергоуголь создать в Москве на хозяйственном расчете в качестве среднего звена управления Всесоюзные промышленные объединения: по шахтному строительству (Союзшахтострой), Союзуглегеология, Союзшахтопроект, Всесоюзное управление военизированных и горноспасательных частей, Союзэнергоуголь.

Важные изменения претерпел центральный аппарат министерства. Существовавшие ранее производственные управления (главки) были упразднены, вместо них в составе министерства созданы функциональные технологические управления по направлениям деятельности, создан ряд новых функциональных управлений: Управление по перспективному развитию угольной промышленности и капиталовложениям, Управление охраны природы. Сохранены управления, функции которых не претерпели существенных изменений: техническое, планово-экономическое, материально-техническое снабжения, кадров и учебных заведений, экспертизы и смет, рабочих кадров, промышленного транспорта.

В соответствии с генеральной схемой в угольной промышленности предусмотрено сокращение количества единиц всех структурных подразделений министерства более чем в 7 раз.

³ Приказ Минуглепрома СССР «О генеральной схеме управления угольной промышленностью» от 01.07.74 г. № 255.

Генеральная схема управления угольной промышленностью устраняет многоступенчатость в руководстве отраслью промышленности, упраздняет излишние промежуточные звенья, упрощает механизм управления, обеспечивает более четкое разграничение прав и обязанностей между различными звеньями управления. Переход к двух- и трехзвенным системам управления угольной промышленностью повышает оперативность, гибкость, четкость и действенность управленческого аппарата, приближает органы хозяйственного руководства к производству, создает необходимые условия для укрепления государственной плановой дисциплины, усиления ответственности на всех уровнях управления.

Совершенствование организационной структуры управления отраслью способствует дальнейшему улучшению стиля и методов работы министерства. Оно получает возможность сосредоточить свои усилия на решении коренных вопросов перспективного развития отрасли, на совершенствовании системы планирования и методов управления, проведении единой технической политики, повышении качества выпускаемой продукции, росте производительности труда, подборе, расстановке и использовании специалистов. Позволяет, наконец, сосредоточить усилия министерства на полном удовлетворении потребностей народного хозяйства в твердом топливе.

Реализация мероприятий по совершенствованию управления угольной промышленностью позволит получить экономический эффект в сумме 120—130 млн. рублей в расчете на год и уменьшить численность работников управленческого аппарата на 20 тыс. человек⁴.

⁴ Таксир К. И. Управление промышленностью СССР. М., 1977, с. 97.

ТЕОРИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ И РУССКАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ МЫСЛЬ XVIII—XIX вв.

А. М. БАРНАШОВ

Для русской политической мысли XVIII—XIX вв. было характерно в основном ссторожное или критическое отношение к весьма популярной в то время на Западе доктрине разделения властей. Это объяснялось прежде всего тем, что в период зарождения капиталистического уклада и разложения феодально-крепостнического строя слабая русская буржуазия не могла претендовать на то, чтобы разделить власть с дворянством (с помещиками), и еще не способна была организованно выступить против самодержавия. Более того, на первых порах русской буржуазии (купечеству) было необходимо опереться на сильную централизованную власть, чтобы постепенно укрепить свое экономическое и политическое положение. Поэтому идеологи русской буржуазии, проповедуя надклассовый характер верховной власти, «воплощающей единство государства», делали упор на необходимости прочной и эффективной власти, подчеркивали важность соблюдения «твердого порядка» в стране.

В условиях российского абсолютизма лозунг разделения властей, когда он выдвигался, как правило, не содержал основной его идеи — взаимного равновесия и ограничения властей. Политические высказывания и конституционные проекты чаще всего не выходили за пределы требований о более четком разграничении функций государственной власти и распределении компетенции между законодательными, исполнительными, и судебными органами.

Политические идеи нарождающейся в России буржуазии (купечества) были выдвинуты ее представителями еще в начале XVIII в. Так, в «Книге о скудости и богатстве», написанной в 1724 г. русским купцом И. Т. Посошковым (1652 — 1726)¹ содержались предложения о некоторых реформах в об-

¹ Посошков И. Т. Книга о скудости и богатстве и другие сочинения. М., 1951.

публичной и государственной жизни и, в частности, в сфере законодательства, управления и суда. Являясь сторонником самодержавия, способного, по мнению Посошкова, защитить купечество от произвола дворян, он, однако, считал нужным создать при императоре «многонародный совет», который мог бы обсуждать важнейшие законы. Для улучшения руководства государственными делами и устранения неисправностей в управлении Посошков предлагал царю образовать «особливую канцелярию» во главе с верным самодержцу сановником. Особое значение Посошков придавал судебной реформе, отмечая, что для правосудия важно, чтобы суд был не сословный, а единый для всех, как по своему составу, так и в отношении равенства сословий перед законом.

Во второй половине XVIII в. в условиях нарастания социальных противоречий самодержавие пытается укрепить свои позиции с помощью политики так называемого «просвещенного абсолютизма». Учитывая выдвинутые в тот период дворянской знатью проекты реорганизации государственных учреждений, в частности, идею о созыве представительной комиссии для разработки нового Уложения, императрица Екатерины II написала для ее депутатов «Наказ», в котором оправдывала абсолютизм².

Автор «Наказа» использовала в своем сочинении некоторые идеи западно-европейских просветителей, но трактовала их в выгодном для себя духе. Так, доказывая необходимость в России самодержавия, Екатерина попыталась опереться на авторитет французского мыслителя Ш. Л. Монтескье, ссылаясь на некоторые его высказывания, но явно искажая их смысл. Монтескье считал, что в отличие от деспотии монархия управляется посредством неизменных законов, ограничивающих власть короля. В «Наказе» же этой важнейшей идеи нет, хотя и имеются общие рассуждения о необходимости соблюдать законы. Извращая принцип разделения властей, направленный у Монтескье на предотвращение произвола и злоупотребления властью со стороны монарха, Екатерина II утверждала, что все учреждения империи должны быть «протоками, через которые изливается власть государя», и подчеркивала, что «государь есть источник всякие государственных и гражданские власти». Вместо независимого от монарха органа народного представительства, наделенного законодательной властью, о необходимости которого говорил

² Наказ императрицы Екатерины II. Спб., 1907.

Монтезские, при императрице был создан Сенат, не имевший самостоятельного значения, хотя в «Наказе» о нем весьма туманно говорилось как о «хранилище законов». Если Монтезские посредством разделения властей, их равновесия и взаимного ограничения надеялся обеспечить основные права и свободы человека, то Екатерина утверждала, что безопасность прав подданных гарантируется не образом правления, а законом, данным государем и направляющим их действия «к получению самого большого от всех добра». Таким образом, основной идеей «Наказа» было не ограничение власти самодержавного монарха, а создание представления о нем как о мудром и просвещенном правителе, заботящемся «об общем благе»³.

Резкое возрастание зависимого от монарха бюрократического аппарата, влияние временщиков и фаворитов, усиление самовласти Екатерины II, прикрывавшейся идеей «просвещенного абсолютизма», вызвало критику со стороны как реакционного, так и либерального дворянства.

Возражая против отдельных моментов официальной идеологии и политики самодержавного правительства, представители консервативно-аристократического направления стремились к ограничению власти императрицы в пользу родовой знати, которая могла бы направлять политику монарха. Так, князь М. М. Щербатов (1733—1790) предлагал образовать при монархе, осуществляющем исполнительную власть, «высшее правительство» как выборное учреждение, разделенное на департаменты. Для подготовки законов «высшее правительство» образует законодательную комиссию, состоящую исключительно из дворян. Кроме того, для решения наиболее важных вопросов, например, войны и мира, монарх должен консультироваться с советом вельмож⁴.

Со своей стороны либеральные дворянские круги, осознавая опасность надвигающегося кризиса феодално-абсолюти-

³ История политических учений, /Под ред. С. Ф. Кечекьяна и Г. И. Федькина 2-е изд. М., 1960, с. 340—344; Куприц Н. Я. Государственно-правовые идеи «просвещенного абсолютизма» в «Наказе» Екатерины II. — Вести. Моск. ун-та. Сер. Право, 1962, № 4, с. 75; Дружинин Н. М. Просвещенный абсолютизм в России. — В кн.: Абсолютизм в России (XVII—XVIII вв.). М., 1964, с. 438; Грацианский П. С. Политическая и правовая мысль России второй половины XVIII в. М., 1984, с. 52—57.

⁴ История политических учений, 1960, с. 344—345; Федосов И. А. Из истории русской политической мысли XVIII столетия: М. М. Щербатов. М., 1967; История политических учений/Под ред. К. А. Мокичева.

стского строя, разрабатывают проекты конституционных по своему характеру преобразований в интересах всего господствующего класса. Так, в составленном графом Н. И. Паниным (1718—1783) проекте конституции предлагалось «основать политическую свободу сначала для одного дворянства», повысить его роль в управлении страной, ограничить самовластие учреждением верховного Сената и созданием органов дворянского самоуправления на местах. По свидетельству одного из современников, «Сенат был бы облечен полною законодательной властью, а императорам оставалась бы власть исполнителя с правом утверждать обсужденные и принятые Сенатом законы, обнародовать их»⁵.

С осуждением ряда феодальных государственно-правовых институтов в этот период выступили представители русского просветительского движения (С. Е. Десницкий, Н. И. Новиков, Д. И. Фонвизин и др.). Так, первый русский профессор-юрист С. Е. Десницкий (1740—1789) разработал и в 1768 г. направил Екатерине II «Представление о учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи». В этом проекте С. Е. Десницкий обосновывал необходимость осуществления буржуазных по своему смыслу реформ, способных привести к установлению конституционной монархии. Автор «Представления» рассматривал структуру, компетенцию и взаимоотношения органов «законодательной, судительной и наказательной власти», но подчеркивал важность того, «чтоб одна власть не выходила из своего предела в другую и чтоб притом всякая из сих властей имела своих надзирателей, которых опасению чтоб она была всегда подвержена»⁶. Очевидно, что Десницкий здесь говорил не столько о разделении властей, сколько об организации различных органов, осуществляющих властные полномочия под контролем монарха⁷.

Смелую критику самодержавия как царства произвола и преступного самовластия дал мыслитель-революционер А. Н. Радищев (1749—1802), который в противовес абсолю-

Ч. 1. 2-е изд. М., 1971, с. 233—234; Грацианский П. С. Указ. соч., с. 64—70.

⁵ Цит. по: Грацианский П. С. Политическая и правовая мысль России второй половины XVIII в., с. 79.

⁶ Юридические произведения прогрессивных русских мыслителей: Вторая половина XVIII века. М., 1959, с. 101.

⁷ См.: Грацианский П. С., Десницкий С. Е. Из истории политической и правовой мысли. М., 1978, с. 72—79.

тизму требовал установления «народного правления»⁸. Он писал о полном отсутствии связи между самодержавием и народом, осуждал концентрацию власти в руках деспотического государственного аппарата, которым распоряжаются бесконтрольно правящие вельможи. «Пример самовласти Государя,— отмечал Радищев,— не имеющего закона... кроме своей воли или прихотей, побуждает каждого начальника мыслить, что, пользуясь уделом власти беспредельной, он такой же властитель частно, как тот в общем»⁹. Являясь последовательным демократом и убежденным республиканцем, Радищев видел зло в самом принципе монархии, попирающей права человека, и ставил цель свержения самодержавия в ходе народной революции, а не путем конституционного ограничения власти самодержца или введения системы разделения властей.

Начало XIX в. в России характеризуется дальнейшим обострением классовых противоречий, нарастанием борьбы крестьян против крепостнического гнета, усилением революционных настроений. Поэтому самодержавие пытается прикрыть свой реакционный курс видимостью либеральных преобразований. Колебания правительства в сторону некоторых весьма умеренных реформ нашли отражение и обоснование в идеях дворянского и буржуазного либерализма. Представители этого направления русской политической мысли высказывали пожелания о конституционном ограничении царской власти, разрабатывали проекты реорганизации высших органов государства, и, в частности, говорили о необходимости создания сословного представительного учреждения. Видным выразителем таких взглядов в тот период был М. М. Сперанский (1772—1839). Являясь сторонником конституционной монархии как истинной, в отличие от абсолютизма и деспотии, Сперанский выступил с «планом государственного преобразования», в котором опирался на концепцию разделения властей, но трактовал ее своеобразно, с оглядкой на царизм¹⁰. Законодательную, исполнительную и судебную («судную») власти Сперанский понимал как проявления единой «державной

⁸ См.: Покровский С. А. Государственно правовые взгляды А. Н. Радищева. М., 1955.

⁹ Радищев А. Н. Полн. собр. соч., М.; Л., 1938, т. 1, с. 161.

¹⁰ См.: Куприц Н. Я. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России (XIX в.). М., 1980, с. 7—9. См. также: Довнар-Запольский М. В. Политические идеалы М. М. Сперанского. М., 1905.

власти», олицетворяемой «государем». Согласно Сперанскому, император «есть верховный законодатель, без коего никакой закон совершиться не может», «верховное начало силы исполнительной», «верховный охранитель правосудия». Державная власть осуществляется различными органами, которые Сперанский называл «государственными сословиями», желая подчеркнуть, что в их деятельности должны принимать участие не только дворяне, сохраняющие ряд особых прав, но и люди среднего состояния, имеющие недвижимую собственность и соответствующие политические права. По замыслу Сперанского, «в порядке законодательном» действует Государственная дума как сословно-цензовый представительный орган, выражающий «народное мнение», но в принятии решений связанный последним словом монарха. «В порядке управления» действует правительство, министры которого, назначаемые государем, ответственны перед законодательной властью. «В порядке судном» действует Сенат, состоящий из членов, которые избираются губернскими думами и утверждаются царем. «Общее соединение всех государственных сил» осуществляет Государственный совет, образуемый для практического руководства всеми другими органами. «Ничто не выходит из Совета без высочайшего утверждения», — подчеркивал Сперанский¹¹. Из этого весьма умеренного и ограниченного плана Сперанского по преобразованию государственных учреждений царизм использовал лишь отдельные предложения для укрепления своих позиций перед угрозой революционных выступлений.

Решительное отрицание абсолютизма, сословных привилегий и крепостничества содержала идеология декабристов как первого в истории России революционного движения, ставившего целью антифеодальные преобразования всего социального и политического строя¹².

Все декабристы были едины в своем стремлении уничтожить самовластие, но различия между сторонниками ради-

¹¹ См.: Сперанский М. М. Проекты и записки/Под ред. С. Н. Валка. М., 1961, с. 225—227.

¹² Подробнее см.: Габов Г. Общественно-политические и философские взгляды декабристов. М., 1954; Нечкина М. В. Движение декабристов. Т. 1—2. М., 1955; Прозорова Н. С. Государственно-правовые идеи декабристов — Сов. государство и право, 1956, № 6; Куприц Н. Я. Из истории государственно-правовой мысли дореволюционной России. М., 1980, с. 30—54; История политических и правовых учений/Под ред. В. С. Нерсисянца М., 1983, с. 348—355.

кальных и умеренных взглядов проявлялись в разном подходе к решению тех или иных вопросов будущей государственной организации и, в частности, к идее разделения властей. Так, П. И. Пестель (1793—1826), выражая взгляды наиболее радикальной и последовательно революционной части декабристов, отвергал «правило равновесия властей» и считал необходимым установить лишь «правило определенности круга действия». Иначе говоря, подобно А. Н. Радищеву, Пестель отказывался принять разделение или равновесие как средство ограничения самодержавия, ибо оно должно быть вообще уничтожено в результате революционного восстания. Допустимо, по мнению Пестеля, лишь распределение компетенции между высшими органами будущей республиканской власти. Народное вече как однопалатное представительное учреждение должно осуществлять законодательные полномочия. Державная дума в качестве правительства — вершить исполнительные дела, и Верховный собор — отправлять «блюстительные» функции (следить за соблюдением законности).¹³

Более умеренные позиции занимал другой видный декабрист — Н. М. Муравьев (1795—1843). Он признавал народ суверенным источником верховной власти, считал, что только ему «принадлежит исключительное право делать основные постановления для самого себя»¹⁴. Однако, в отличие от последовательного республиканца Пестеля, Муравьев склонялся к установлению конституционной монархии и опирался на теорию разделения властей. В распределении властей между различными органами государства Муравьев видел средство для предотвращения произвола императорского правительства. Согласно разработанному Муравьевым конституционному проекту, законодательную власть должен был осуществлять двухпалатный парламент — Народное вече, состоящее из Палаты народных представителей и Верховной думы. Законопроект, принятый обеими палатами, нуждался в одобрении императора, пользующегося правом отлагательного вето. В монархе Муравьев видел «верховного чиновника российского правительства», которому принадлежит исполнительная власть¹⁵. Предусматривалась ответственность высших сановников империи перед Народным вечем. Палата народных

¹³ См.: Избранные социально-политические и философские произведения декабристов: В 3-х т. М., 1951, т. 2, с. 133, 143—144, 161—162.

¹⁴ Там же, 1951, т. 1, с. 684.

¹⁵ См.: Дружинин Н. М. Никита Муравьев. М., 1934, с. 334.

представителей могла потребовать судебного преследования конкретного лица, но его дело должно было рассматриваться Верховной думой, наделенной правом отрешать виновного от должности. Муравьев считал также необходимым введение суда присяжных и избрание полицейских чиновников населением.

Традиции освободительной борьбы декабристов против самодержавного произвола и крепостничества в середине XIX в. продолжили русские революционные демократы А. И. Герцен (1812—1870), Н. П. Огарев (1813—1877), В. Г. Белинский (1811—1848), Н. Г. Чернышевский (1828—1889), Н. А. Добролюбов (1836—1861) и др., сделавшие значительный шаг вперед в развитии революционной политической мысли. Революционные демократы были убежденными республиканцами и считали, что всякая монархия, прикрывая господство помещиков-крепостников, служит делу угнетения народа. Бичуя деспотизм и полицейский произвол, они боролись за полную победу народа над самодержавием, за установление революционной диктатуры народа, а не за сделку либеральной буржуазии с помещиками и царизмом. Показывая прогрессивный характер буржуазной демократии по сравнению с феодальным абсолютизмом, революционные демократы, вместе с тем, резко критиковали ограниченность буржуазного парламентаризма, который нередко оказывается «чистой комедией». Поэтому они отвергали концепцию разделения властей и подчеркивали необходимость замены старых органов власти демократически избранными органами народа, который должен принимать повседневное участие в управлении государственными и общественными делами.

В своих произведениях русские революционные демократы разоблачали политические теории буржуазных либералов, которые ратовали за медленные и постепенные реформы, проводимые «сверху», за сохранение монархии, ограниченной сословно-цензовым парламентом.

Классовая сущность идеологии либерализма определялась тем, что русская буржуазия, которая была заинтересована в создании необходимых условий для развития капитализма, выступая за мирное превращение самодержавия в конституционную монархию и установление парламентских институтов, в то же время испытывала страх перед революционным движением масс. Либералы надеялись добиться определенных демократических преобразований без всяких потрясений для господствующих классов. По мере нарастания угрозы рево-

люции снижалась умеренная оппозиционность либералов по отношению к существующему строю и усиливалась компромиссность, реакционность их идеологии.

Такая эволюция взглядов была характерна, например, для крупного буржуазного государствоведа А. Д. Градовского (1841—1889). Если в первый период своей деятельности он считал необходимым проведение серьезных буржуазно-демократических преобразований в общественной и государственной жизни, то позднее профессор-либерал отказывается от этих своих требований, уповая на возможность «самоограничения» императорской власти и возлагая надежды на «добросовестное отношение монарха к своему призванию». Связывая верховную власть с монархическим началом, Градовский отмечал, что эта власть является повсеместной, непрерывно существующей, принудительной и непреодолимой по своему существу. Кроме того, государственная власть является единой и неделимой по той причине, по какой неделимо и государство. Выступая апологетом самодержавия, Градовский утверждал, что государственная власть неделима в том смысле, что не может быть поручена нескольким представителям народа. Единство власти, олицетворяемой монархом, по Градовскому, обеспечивается благодаря закону о преемственности и единонаследии власти. Подчеркивая важность специализации государственных функций, Градовский, однако, оправдывал широкую «свободу усмотрения» правительственного аппарата и возможность вмешательства в законодательный процесс¹⁶.

В обширном исследовании развития учения о разделении властей либерального юриста Н. Ворошилова проводилась мысль о том, что государство при выполнении своих задач в силу объективного разделения труда должно пользоваться различными средствами и особыми категориями органов. И в этом смысле, отмечал Ворошилов, можно говорить о «разделении властей», однако этот термин крайне неудачен, поскольку нелегко создать в государстве несколько равных и обособленных властей, каждая из которых будет «уничтожать» другую. На самом деле все логически выделяемые «власти» представляют собой лишь функции одной и той же государственной власти, единой по своей природе. Н. Воро-

¹⁶ Градовский А. Д. Государственное право. СПб., 1886, с. 52—59; Он же. Государственное право важнейших европейских держав. СПб., 1895, с. 89—90.

пилов признавал, что ни одна социальная группа, личность или партия, в руках которых находится власть, не заинтересованы в том, чтобы ослаблять ее, разрывая по частям. Тот, кто стоит у руля политической власти, не склонен выпустить из своих рук важные отрасли государственной деятельности и лишить свой авторитет значительной доли влияния на государственные дела, — подчеркивал он¹⁷.

Видным представителем буржуазно-либеральной политической мысли в России второй половины XIX — начала XX вв. был Б. Н. Чичерин (1828—1904). Чичерин признавал единство государственной власти, но «не в смысле единства лица, облеченного властью, а лишь в смысле единства юридического начала, или существа верховной власти, выражающегося в единстве влаждующей воли»¹⁸. Подчеркивая, что «государство составляет единое целое, а потому задача его состоит в согласном действии всех элементов»¹⁹, Чичерин тем не менее говорил о необходимости разделения верховной власти не только между независимыми друг от друга государственными органами, но и между различными социально-политическими силами, что обуславливалось его компромиссной позицией либерала²⁰. Подобно Дж. Локку и Ш. Л. Монтескье, Б. Н. Чичерин был сторонником блока буржуазии и дворянства при сохранении монархической власти. Соглашение и сотрудничество этих «общественных элементов», по мысли Чичерина, способно ограничить абсолютизм, упорядочить правовой строй, обеспечить основные гражданские и политические права и свободы, гарантировать соблюдение законности и в то же время позволяет предотвратить опасность неконтролируемого использования демократических институтов народными массами. Противоположные интересы различных классов, — подчеркивал Чичерин, — необходимо соотносить с «высшими требованиями государства»²¹. Чичерин надеялся, что начавшиеся в 60-х годах XIX в. буржуазные ре-

¹⁷ См.: Ворошилов Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль, 1871, с. 441—450.

¹⁸ Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Ч. 1. М., 1894, с. 60.

¹⁹ Чичерин Б. Н. Философия права. М., 1900, с. 323.

²⁰ См.: Зорькин В. Д. Из истории буржуазно-либеральной политической мысли России второй половины XIX — начала XX вв. (Б. Н. Чичерин). М., 1975, с. 133.

²¹ См.: Чичерин Б. Н. О народном представительстве. М., 1866, с. 14.

формы приведут к установлению в России конституционной монархии как смешанной формы правления, являющейся, по его мнению, наилучшей. «Монархия, — писал Чичерин, — представляет начало власти, народ или его представители — начало свободы, аристократическое собрание — постоянство закона, и все эти элементы, входя в общую организацию, должны действовать согласно для достижения общей цели»²².

Чичерин выделял четыре власти: законодательную, правительственную, судебную и власть монарха. Законодательная власть осуществляется двухпалатным парламентом, при участии монарха, который утверждает законы, не имеющие силы без его согласия. Аристократическая верхняя палата, проявляя «высшую полигическую способность», должна поддерживать стабильность общественной жизни. Составляемая из народных представителей нижняя палата должна играть активную роль в установлении общеобязательных юридических норм. Правительственная власть наделена полномочиями по управлению государством и всю ее полноту сосредоточивает монарх, который назначает и сменяет министров, ответственных перед парламентом. Судебная власть, охраняя законность, независимая от других властей, и в ее реализации должны принимать участие «все элементы общества». Четвертую власть Чичерин называл княжеской и определял как власть «умеряющую». Именно она «при разделении власти представляет государственное единство, воздерживает партии, успокаивает страсти, охраняет права и интересы меньшинства, имея всегда в виду высшее благо целого, а не какой-либо части. Король, возвышаясь над всеми, есть ключ конституционного правления и высший представитель государства»²³. В этом проявилось стремление Чичерина придать монархической власти характер беспристрастия и надклассовости, чтобы можно было использовать ее как резервное орудие в случае обострения социальных противоречий. Разделение властей между различными органами и социальными группами Чичерин мыслил в таких пределах, чтобы этим не нарушалось их согласованное действие и обеспечивалось бесперебойное функционирование политической системы²⁴.

²² Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Ч. 1. М., 1894, с. 161.

²³ Чичерин Б. Н. О народном представительстве М., 1866, с. 168.

²⁴ См.: Зорькин В. Д. Чичерин: Из истории политической и правовой мысли. М., 1984, с. 64—75.

С утверждением и закреплением капиталистических общественных отношений русская буржуазия все более упрочивала свое положение экономически господствующего класса. Она требовала для себя и политических привилегий. Классовым амбициям буржуазии уже не удовлетворяли феодально-помещичьи пережитки, ей мешало и прогнившее царское самодержавие. Требуя установления конституционного строя, буржуазия надеялась предотвратить революционное развитие страны. Как известно, на рубеже XIX и XX вв. центр мирового революционного движения переместился в Россию. По степени концентрации производства, сосредоточения пролетариата на крупных предприятиях Россия стояла на первом месте в мире. С ростом численности и политического самосознания российского рабочего класса он все более претендовал на роль гегемона в назревавшей революции. Поэтому идеологи русской буржуазии, опасаясь революционного взрыва, все более настойчиво подталкивали царизм к «самоограничению» власти. В своих политических и идеологических установках они стремились либо приспособить концепцию разделения властей к новым условиям и таким образом создать более удобную для себя систему правления, либо вообще «преодолеть» этот принцип, чтобы занять господствующее положение во всех сферах государственной жизни.

Крупный русский юрист конца XIX — начала XX вв. Н. М. Коркунов (1853—1904) предлагал заменить требование разделения властей более общим понятием «совместимости властвования». Оно должно было включать в себя при сохранении единства верховной власти не только разделение отдельных функций между самостоятельными органами, но также и совместное осуществление одной и той же функции несколькими органами и выполнение различных функций одним органом, но различным порядком²⁵.

Один из идеологов «правового государства» профессор Московского университета А. С. Алексеев считал, что в государстве всегда должна быть единая высшая власть, которая может сказать последнее авторитетное слово. Только в своей совокупности и в своем взаимодействии различные проявления государственной власти образуют то, что называют суверенной властью. Лишь та власть, которая устанавливает юридические нормы, облакает их обязательной силой и пра-

²⁵ См.: Коркунов Н. М. Указ и закон. Спб., 1894, с. 195—205; Он же. Лекции по общей теории права. 9-е изд. Спб., 1914, с. 278.

вит государством в пределах ею самой установленных норм, — лишь эта власть, по мысли Алексеева, является верховной властью в государстве²⁶.

С обоснованием единства власти, по разграничения функций выступали также В. В. Ивановский²⁷, Ф. Ф. Кокошкин²⁸, Н. И. Лазаревский²⁹ и другие русские юристы, защищавшие интересы буржуазных слоев населения в условиях нараставшей борьбы трудящихся России против гнета царского самодержавия, за демократические права и свободы. Большинство авторов расчленяли государственную власть на определенные элементы в соответствии со спецификой их функций, но подчеркивали, что различие между ними не должно рассматриваться как раздробление самой верховной власти, единой по своему существу. Во многих работах указывалось на необходимость сотрудничества различных органов в осуществлении государственных задач, подчеркивалась важность согласованности их действий.

Главное, однако, состояло в том, что как концепция разделения властей, так и формально-юридические построения ее критиков носили умеренный и компромиссный характер и представляли собой идеологическое обоснование необходимости прихода буржуазии к власти, ее политического господства для обуздания революционного движения масс.

²⁶ См. Алексеев С. А. Русское государственное право. Конспект лекций. 4-е изд. М., 1897, с. 152.

²⁷ См. Ивановский В. В. Учебник государственного права. Казань, 1908, с. 227—229.

²⁸ См. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву 2-е изд. М., 1912, с. 221—222.

²⁹ См. Лазаревский Н. И. Русское государственное право Т. 1. Конституционное право. 3-е изд. СПб., 1913, с. 88—111.

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ГРАЖДАН ДАЛЬНЕВОСТОЧНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Ю. Н. ГАВЛО

Проблема положения личности в обществе, ее прав и обязанностей — одна из центральных в марксистско-ленинской теории. В широком плане все социально-экономические, политические, правовые отношения выступают как отношения людей, личностей. Социальное положение личности в обществе объективно детерминировано его экономическим строем, классовой структурой. В классово-антагонистических формациях взаимоотношения личности и общества характеризуются глубокими противоречиями, порождаемыми эксплуататорской сущностью производственных отношений. При социализме, где утверждается общественная собственность на средства производства, исчезают основные условия, вызывающие конфликт личности и общества, складываются предпосылки для воплощения их единства, сочетания личных и общественных интересов.

В обществах, переходных к социалистическому типу, складываются переходные структуры социальных связей, заключающие в себе возможность постепенного становления социалистических общественных отношений. В рамках этих структур формируется личность переходного к социалистическому типу характера¹.

Таким образом, проблема взаимоотношений общества и личности не может рассматриваться в отрыве от материальных условий жизни, от общественно-трудовой практики человечества. Поэтому марксистско-ленинская социология рассматривает каждого человека в социально неоднородном обществе через призму его классовой принадлежности.

В государственно-организованном обществе связи и отношения личности и общества, которые с точки зрения господ-

¹ См. Марксистско-ленинская концепция прав человека и современная идеологическая борьба. — Сов. государство и право, 1980, № 7, с. 3—12; Андреев И. Л. Некапиталистический путь развития. М., 1974, с. 163 и др.

ствующего класса нуждаются в особой охране и упорядочении, находят юридическое закрепление. Государство активно направляет и регулирует общественные отношения, поведение людей, выражая волю и интересы господствующего класса. Вследствие этого данные нормы имеют ярко выраженный классовый характер. Закрепление и регулирование положения личности в обществе осуществляется государством в формах, определяемых спецификой правовых норм и складывающихся на их основе правовых связей и отношений². В самом широком смысле правовое положение личности — это ее юридически закрепленное положение в обществе.

В настоящее время в исследовании проблемы правового положения личности, современной концепции прав человека имеются спорные моменты (Л. Д. Воеводин, Н. И. Матузов, Н. В. Витрук, В. А. Кучинский, В. А. Патюлин, и др.) В данной статье мы не рассматриваем вопрос о понятии и структуре правового положения личности в целом, а остановимся на одном его аспекте — принципах правового положения личности в государстве. Этот вопрос решается в науке неоднозначно. Одни ученые не включают в структуру правового положения граждан принципов³, другие говорят о принципах, политико-правовых принципах правового положения, правового статуса, основных прав и обязанностей граждан⁴, третьи — о принципах взаимоотношений государства и личности⁵.

Принципы взаимоотношений общества и личности, государства и гражданина имеют важнейшее значение для характеристики правового положения личности. Они отражают наиболее важные, существенные, коренные отношения между

² См. Марксистско-ленинская общая теория государства и права: Основные институты и понятия. М., 1970, с. 489; Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979, с. 22—24; Марксистско-ленинская концепция прав человека и современная идеологическая борьба. — Сов. государство и право, 1980, № 7, с. 4 и др.

³ См., например: Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979, с. 29.

⁴ См.: Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972, с. 114; Конституционный статус личности в СССР. М., 1980, с. 27—35; Международное значение Конституции СССР. М., 1982, с. 183—192 и др.

⁵ См.: Патюлин В. А. Государство и личность в СССР — Социалистическая законность, 1978, № 4, с. 8—13; Фадеев В. И. Конституция СССР о принципах взаимоотношений Советского государства и гражданина. — Теоретические вопросы реализации Конституции СССР. М., 1982, с. 81—82.

государством и его гражданами. В конечном счете эти принципы определяются классовой сущностью, социальным содержанием государства. Но не только этим. Здесь велико влияние политического режима, а в условиях эксплуататорских общественно-экономических формаций — уровня классовой борьбы угнетенных классов, прогрессивных сил общества. По своей социальной природе эти принципы являются общественно-политическими.

Для взаимоотношений буржуазного общества и государства, с одной стороны, и личности — с другой, характерны глубокие противоречия, дуализм интересов личности и общества. Буржуазное общество атомистично по своему характеру, каждая составляющая его личность рассматривается независимой по отношению к другой. Это определяет индивидуализм буржуазного общества, эгоистический характер провозглашаемых им прав и свобод, в основе которых лежит свобода владения и распоряжения собственностью. Формальное равноправие является правовой формой фактического неравенства. Здесь имеет место отрыв обязанностей от прав, отсутствие материальных и политических гарантий прав и свобод. Поэтому можно было бы определить следующие принципы взаимоотношений буржуазного государства и гражданина: дуализм интересов общества и личности; отрыв обязанностей от прав; формально-декларативный характер прав и свобод; формальное равноправие.

Социалистическое общество — это общество, руководствующееся подлинно гуманистическими целями и задачами. При социализме происходит освобождение народных масс от эксплуатации, ликвидация всех видов социального и национального угнетения, неравенства, установление широких демократических прав и свобод для трудящихся во всех областях жизни общества. Поэтому здесь сложились и действуют качественно новые принципы взаимоотношений государства и личности: сочетания личных и общественных интересов, единства прав и обязанностей, равноправия граждан, социалистической законности и др.⁶

⁶ Эти и другие принципы взаимоотношений социалистического государства и граждан выдвинуты учеными (Л. Д. Воеводин, В. А. Патюлин и др.). Мы не ставим целью анализировать подробно все принципы взаимоотношений социалистического государства и гражданина, считаем, что названные принципы достаточно ярко характеризуют их взаимоотношения и показывают их отличие от взаимоотношений буржуазного государства и гражданина.

В государствах, переходных к социалистическому типу, и положение личности находится на стадии, переходной к социалистической. Здесь положение личности демократизируется по сравнению с буржуазным обществом, но еще не достигает уровня социалистического демократизма. Демократическое государство стремится активизировать участие граждан в управлении делами общества, государства, коллектива, развивать их инициативу и таким образом укреплять общественный и государственный строй, развивать его в сторону социализма. На институт правового положения личности в этих государствах оказывают влияние, с одной стороны, буржуазные концепции, с другой — социалистическая конституционная практика. При этом можно заметить, что воздействие идей социалистического конституционализма в этой сфере гораздо большее, чем в других сферах жизни демократического государства (например, в сфере правового регулирования общественного строя, политической системы и т. д.). Поэтому можно назвать в качестве принципов взаимоотношений демократического государства и гражданина следующие исходные руководящие начала: предоставление гражданам широких прав и свобод; всеобщность прав и свобод; обеспечение прав и свобод гарантиями; равноправие граждан; сочетание личных и общественных интересов; единство прав и обязанностей.

Одни принципы взаимоотношений государства и гражданина получают правовое закрепление, становятся правовыми и потому должны включаться в структуру правового положения граждан в качестве его самостоятельного компонента. Принципы, не получившие правового закрепления, остаются социально-политическими, лежащими в основе правового положения, определяющими его в целом. Но все вместе эти политико-правовые принципы имеют важное значение для характеристики правового положения личности в государстве.

В Дальневосточной республике как государстве, переходном к социалистическому типу, в основе правового положения граждан лежали принципы, единые по своему характеру для этой группы государств, но отличающиеся по способам выражения, содержанию. Это их своеобразие определялось конкретно-историческими условиями, в которых существовала ДВР.

1. Предоставление гражданам республики широких прав и свобод, причем не только политических и личных, но и социально-

экономических. Переходная к социализму природа государства в ДВР наложила отпечаток на систему прав и свобод граждан республики. Здесь были провозглашены права и свободы, одни из которых были известны в то время только буржуазным странам, другие были позаимствованы из практики Советской России, но как те, так и другие имели специфическое содержание. В Конституции ДВР 1921 г.⁷ правовому положению граждан и был посвящен раздел III «О гражданах и их правах» (ст. ст. 9—30). Здесь перечислены в основном личные и политические права: неприкосновенность личности, жилища, тайна переписки, телефонной и телеграфной связи; свобода выбора занятий, местожительства, свобода передвижения по стране, свобода выезда за пределы республики; свобода совести: свобода собраний, слова, печати, союзов; право автономии национальным меньшинствам; право пользования национальным языком. Такое важное политическое право, как право избирать и быть избранным, в этом разделе не называлось, о нем говорилось в разделе IV «О властях».

Что касается социально-экономических прав, то в разделе «О гражданах и их правах» назывались только два из них: право на стачку и право частной собственности, причем последнее в завуалированной форме. Другие важные социально-экономические права: право на материальное обеспечение граждан в случае потери трудоспособности, старости, потери кормильца; право на отдых; право на охрану здоровья; право на образование; право на частную собственность; право трудящихся участвовать в управлении государственными предприятиями и осуществлять контроль над частными предприятиями — закреплялись в разделе V Конституции «Основы народного хозяйства» (ст. ст. 132—147, 174—179). Право на труд не провозглашалось.

Как видим, перечень прав и свобод граждан республики по Конституции широк. Здесь видно влияние социалистического конституционализма в виде первой Советской конституции, партийных документов о правах и свободах граждан в условиях демократической республики в России (программа-минимум РСДРП). С другой стороны, в ДВР еще не была изжита буржуазная догма, что индивидуальные права — это те, которые ограничивают права государства, но не требуют от

⁷ См.: Конституция ДВР 1921 г. — Борьба за власть Советов в Приморье (1917—1922 гг.). Владивосток, 1955, с. 561—591

него никаких положительных услуг, никаких жертв в пользу граждан; а право на призрение, право на образование, на труд и т. д. не могут быть причислены к индивидуальным правам, ибо они позволяют гражданам предъявлять государству требования по их реализации⁸. Поэтому социально-экономические права закреплялись в разделе «Основы народнохозяйственного строя». Кроме того, в отличие от социалистической конституции Конституция ДВР в число социально-экономических прав включала право частной собственности, допускала предпринимательскую деятельность, хотя частная собственность в республике была лишена безусловного характера. В целом права и свободы позволяли всем гражданам активно участвовать в хозяйственной, социально-культурной и политической жизни государства.

Всеобщность прав и свобод. В ДВР существовала народная власть. Поэтому основные права и свободы выражали волю и интересы народа, который имел своеобразную структуру, включая не только трудящихся, но и часть нетрудящихся. Конституция республики закрепляла права и свободы, которые распространялись на все социальные слои. Статьи Конституции ДВР, закреплявшие правовое положение граждан, формулировали это правило так: «всем гражданам...», «каждый гражданин...», «никто не может быть..». Ограничения в пользовании правами диктовались только необходимостью защиты интересов демократического государства.

Обеспечение прав и свобод граждан. Демократическое государство, предоставляя своим гражданам права и свободы, связывает себя соответствующей обязанностью обеспечить их реализацию. Конституция ДВР предусматривала юридические гарантии прав и свобод, а также материальные и политические. В этом наглядно проявилось влияние на Конституцию ДВР Конституции РСФСР 1918 г., ибо только социалистические конституции впервые назвали материальные и политические гарантии прав граждан. Но в ДВР гарантии еще не были столь всеобъемлющими, как в социалистических странах. Если взять материальные гарантии, то они были довольно слабыми. Экономика в ДВР являлась переходной к социалистической, командные высоты в экономике еще не находились в руках государства, был значите-

⁸ См., например Эсмен А. Общие основания конституционного права СПб., 1898, с 306—311.

лен частный сектор. Реально же обеспечить права граждан, и особенно социально-экономические, может только социалистическая экономика, социалистические общественные отношения в экономической области. Поэтому в отдельных случаях вместо материальных гарантий в Конституции ДВР названы цели государства, его задачи по обеспечению этих гарантий по мере успехов в хозяйственном строительстве. Так, например, это особенно четко проявилось в регулировании права на образование. В ст. 174 Конституции ДВР указывается: «Республика ставит своей задачей предоставить всем ее гражданам, и в первую очередь трудящимся, всестороннее образование». В определенной степени это относится также к праву на отдых, к праву на материальное обеспечение нетрудоспособных. Право на труд не было провозглашено, поскольку демократическая ДВР не располагала достаточными материальными возможностями для его обеспечения.

Политические гарантии прав и свобод граждан ДВР тоже не были полными, поскольку власть в республике была переходной к социалистическому типу и в ее организации и деятельности использовались некоторые буржуазные принципы и формы.

Осуществление прав и свобод гражданами находилось в зависимости от многих факторов. Так, для реализации политических прав и свобод было больше возможностей, чем для реализации социально-экономических. Будучи переходным к социалистическому типу, демократическое государство в ДВР обеспечило невиданное до того расширение демократизма, создание необходимых предпосылок для того, чтобы осуществление этих политических прав и свобод стало практически возможным. Реализации социально-экономических прав препятствовали обстоятельства, уже отмеченные выше.

Кроме того, осуществлению всех прав граждан ДВР препятствовали гражданская война, японская интервенция, неграмотность и отсталость значительной части населения республики, особенно сельского. Таким образом, в ДВР имелись серьезные препятствия к полной и всесторонней реализации основных прав и свобод. Они ограничивали эти права как по объему, так и по кругу охватываемых ими лиц.

Равноправие граждан. Равноправие принадлежало к общим исходным началам правового положения граждан ДВР и охватывало все стороны взаимоотношений общества, государства и гражданина. Оно имело разностороннее содержание, включая и социальные моменты, чем отличалось

от узкого, формального буржуазного равноправия, но не достигло уровня социалистического равноправия. Равноправие граждан ДВР было закреплено законодательно. Конституция ДВР провозглашала равенство всех граждан перед законом, независимо от их пола, рода занятий, национальности, вероисповедания и принадлежности к той или иной политической партии (ст. 11). Все сословные деления граждан, сословные преимущества и привилегии, а равно звания, гражданские, военные чины и титулы отменялись. Таким образом, Конституция устанавливала равноправие мужчин и женщин; равноправие граждан, независимо от социального происхождения и положения; равноправие граждан различных национальностей; равноправие граждан всех вероисповеданий; равноправие граждан, входящих в разные политические партии.

В условиях ДВР провозглашение равенства мужчины и женщины имело немаловажное значение, ибо служило средством вовлечения женщин на равных с мужчинами правовых основаниях в хозяйственную, общественно-политическую и культурную деятельность. Провозглашение равенства женщины и мужчины в ДВР было огромным шагом вперед в сравнении с униженным положением женщин в царской России и буржуазных странах того времени.

Демократический характер ДВР определил равенство граждан, независимо от социального происхождения и положения. Ни один социальный слой не имел привилегий и не подвергался ограничениям: буржуазные и мелкобуржуазные слои не имели привилегий, трудящиеся не подвергались дискриминации — в отличие от буржуазных стран; в отличие от социалистической России трудовые массы не имели привилегий. Однако демократическое государство, активно вмешиваясь в частнособственнические отношения в интересах трудящихся масс, способствовало коренным социально-экономическим преобразованиям, созданию общества без эксплуатации человека человеком, установлению социального равенства.

Признание в ДВР равенства граждан, независимо от национальности, означало признание равноправия национальностей. В царской России господствующие классы проводили политику национальной розни, политику шовинизма по отношению к национальным меньшинствам, тормозя их экономическое, политическое и культурное развитие. Перед демократическим государством встала задача покончить с национальным неравноправием. Провозглашенное и закрепленное в Конституции ДВР равноправие национальностей было напра-

влено на раскрепощение национальных меньшинств, на ликвидацию отсталости коренного населения. Оно подкреплялось необходимыми гарантиями и последовательно проводилось в жизнь. Законодательство республики закрепляло равенство национальных языков в общественно-политической жизни, предоставляло национальным меньшинствам право на самоопределение в виде административной или культурно-национальной автономии. Равенство граждан, независимо от вероисповедания, гарантировалось свободой совести.

Равенство граждан, независимо от принадлежности к той или иной политической партии, гарантировалось свободой существования политических партий. Многопартийность в ДВР имела социальные основы, но по своему характеру отличалась от многопартийности буржуазных стран. В республике существовали партия рабочего класса — Коммунистическая партия, а также мелкобуржуазные и буржуазные партии. При этом официально ни за одной из партий не признавалась руководящая роль в республике. Фактически руководящую роль играла Коммунистическая партия.

Сочетание личных и общественных интересов. Новый подход демократического государства к определению правового положения граждан ДВР нашел свое выражение в сочетании интересов общества, государства, с одной стороны, и личности — с другой. Правда, Конституция ДВР прямо нигде не говорила о сочетании личных и общественных интересов, но ее нормы, закрепляющие права и обязанности граждан, предусматривали такой вариант поведения, который заключал в себе соединение этих интересов. Так, не располагая достаточными материальными возможностями для обеспечения права на труд, республика не провозгласила его, но признала труд обязанностью. В ст. 132 четко выражена идея сочетания личных и общественных интересов: «Ставя себе целью организацию народного хозяйства и равномерное распределение тягот по его восстановлению, Дальневосточная республика признает труд обязанностью всех граждан республики». Эта идея пронизывает и ст. 141 Конституции: «В целях обеспечения рабочих нормальным прожиточным минимумом Республика, по представлению трудящихся в лице их центральных профессиональных органов, устанавливает законодательным путем минимум реальной заработной платы, обязательной для всех как государственных, общественных, так равно и частных предприятий». Безусловно, принцип сочетания личных и обще-

ственных интересов в ДВР как государстве, переходном к социалистическому типу, не мог быть полностью реализован, это возможно только в условиях социалистического государства.

Единство прав и обязанностей. Принцип единства прав и обязанностей не получил в ДВР прямого конституционного закрепления. Конституция республики вообще уделяла мало внимания обязанностям. Соответствующий раздел Конституции, как указывалось выше, был назван «О гражданах и их правах», и говорится здесь только о правах. Не было и специального раздела об обязанностях. Конституция провозглашала ряд обязанностей в иных разделах: в разделе V «Основы народнохозяйственного строя» — обязанности трудиться (ст. 132) и платить налоги (ст. 149); в разделе VI «Об обороне республики» — всеобщую воинскую повинность (ст. 167). В отношении к обязанностям видно влияние на Конституцию ДВР буржуазной догмы, буржуазного конституционализма. Но только по форме. По существу же Конституция республики отвергла буржуазную традицию отрыва обязанностей от прав. Равноправие граждан, сочетание личных и общественных интересов являлись тем реальным основанием, на котором формировалось единство прав и обязанностей. Новый подход к соотношению прав и обязанностей в ДВР виден и в том, что по Конституции республики образование рассматривалось одновременно и как право, и как обязанность (ст. 176).

Итак, в Дальневосточной республике как государстве, переходном к социалистическому типу, формировались и развивались демократические принципы взаимоотношений государства и личности: предоставление всем гражданам, включая и часть нетрудящихся, т.е. поддерживавших на этом этапе революции демократические преобразования, максимально возможных прав и свобод; обеспечение их не только юридическими гарантиями, но в определенной степени материальными и политическими; расширение понятия равноправия, которое стало включать и социальные моменты; сочетание хотя и неполное, интересов общества, государства, коллектива и личности; определенное единство прав и обязанностей; оно имело незавершенный характер в силу неполного социального равенства граждан в республике, предоставления прав и свобод части эксплуататоров.

ВОЗНИКНОВЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СОВЕТА ГДР

А. М. ДЕГТЯРЕВА

Государственный совет ГДР был учрежден Законом о его образовании от 12 сентября 1960 г.¹ Необходимость создания наряду с Народной палатой второго высшего органа государственной власти в ГДР объясняется в основном теми же причинами, которые вызвали к жизни институт высшего коллегиального постоянно действующего органа власти в других социалистических странах². Вместе с тем в образовании Государственного совета в ГДР значительную роль сыграли факторы, обусловленные конкретно-историческими условиями и национальными особенностями республики на определенном этапе ее развития. «Создание Государственного совета с Председателем во главе,—отмечается в Программном заявлении первого Председателя Государственного совета ГДР В. Ульбрихта перед Народной палатой 4 октября 1960 г.,—соответствует глубоким изменениям во всех областях политической, экономической и культурной жизни, которые произошли у нас со времени основания Германской Демократической Республики»³.

К этому времени в стране были решены основные задачи переходного периода. После создания экономической, соци-

¹ Gesetz über die Bildung des Staatsrates der DDR vom 12 September 1960 -- Neues Deutschland, 1960, 13. Sept., S. 2.

² См. Лукинская С. Д. Государственные советы в зарубежных социалистических странах Автореф. дис. ... канд юрид. наук Свердловск, 1971, с. 8; Трещетенкова Н. Ю. Особенности положения высших коллегиальных органов государственной власти в системе органов зарубежных европейских социалистических стран как фактор установления их компетенции. — Тр./ВНИИ сов. законодательства. М., 1978, вып. 13, с. 211—212

³ Programmatiscbe Erklärung des Vorsitzenden des Staatsrates der Deutschen Demokratischen Republik, Walter Ulbricht, vor der Volkskammer am 4. Oktober 1960. — B.: Dietz Verlag, 1960, S. 32.

альной и политической основ социализма ГДР в начале 60-х годов приступила к построению развитого социалистического общества. Решение новых, более сложных задач, вставших перед страной, потребовало дальнейшего совершенствования государственного руководства, которое уже не соответствовало достигнутому уровню общественного развития. В Отчете ЦК СЕПГ V съезду партии, состоявшемуся в июле 1958 г., указывалось: «...Германская Демократическая Республика достигла такой ступени, когда постепенно оформилось противоречие между общественным развитием, развитием производительных сил, сознательности и активности людей, их требованием четкого руководства... с одной стороны, и структурой и методами работы государственных органов—с другой»⁴. Назрела необходимость в проведении мероприятий, направленных на повышение качества работы всей системы органов государства, особенно ее высшего звена, на усиление коллегиальных начал в государственном руководстве, последовательное осуществление принципов демократического централизма, улучшение контроля за исполнением решений. Начало новому этапу государственного строительства в ГДР было положено принятием 11 февраля 1958 г. Закона об усовершенствовании и упрощении работы государственного аппарата. Дальнейшим наиболее значительным шагом в этом направлении явилось образование Государственного совета.

Создание Государственного совета в ГДР имело целью прежде всего обеспечить непрерывность и единство высшего государственного руководства. Народная палата, как известно, осуществляет наиболее значительные свои полномочия на сессиях. Кроме того, Конституцией Германской Демократической Республики 1949 г.⁵ допускалась возможность 90-дневного перерыва между моментом истечения срока полномочий Народной палаты прежнего созыва и первым заседанием ее после очередных выборов в новом составе (ст. ст. 55, 56). В силу этого она не всегда в состоянии оперативно решать все вопросы, связанные с функциями высшей государственной власти, и обеспечивать непосредственное исполнение своих решений. Необходимо также учитывать и определенную слабость парламента ГДР в период его становле-

⁴ V съезд Социалистической единой партии Германии. М., 1959, с. 330.

⁵ Конституция ГДР 1949 г.— В кн. Конституции стран народной демократии. М., 1958, с. 115—160.

ния, вследствие чего деятельность Народной палаты сосредоточивалась главным образом на законодательных функциях.

В системе государственного руководства республики не было органа, правомочного в межсессионный период решать вопросы большой государственной значимости и оперативно приводить правовые нормы в соответствие с потребностями социалистического строительства. Конституция ГДР 1949 г. в первоначальной редакции не обеспечивала этого, так как была принята на первом этапе развития революции и потому не могла быть достаточно последовательной в закреплении социалистических принципов организации государственной власти. Президент Республики, Президиум Народной палаты и ее постоянные комитеты не обладали полномочиями, которые позволяли бы им осуществлять указанные функции. Отсутствие в стране органа, обеспечивающего постоянное высшее государственное руководство, отрицательно сказывалось и на координации деятельности подотчетных Народной палате органов, затрудняло осуществление непрерывного контроля за ней.

Все это потребовало образования в системе органов ГДР постоянно действующего высшего органа государственной власти, который более эффективно соединял бы в своей деятельности принятие решений с их исполнением, обеспечивал бы на практике применение принципа единства государственной власти. Создание Государственного совета, таким образом, означало существенное усовершенствование системы государственных органов в стране, приведение ее в более полное соответствие с принципом демократического централизма.

Решение об образовании Государственного совета в ГДР было принято не только исходя из потребностей внутреннего развития государства; в этом акте нашло свое выражение и стремление немецкого народа к преодолению национального раскола Германии, к восстановлению ее единства на демократической и мирной основе⁶. Создание органа, от которого «будут исходить новые импульсы борьбы за воссоединение Германии»⁷, должно было способствовать решению национального вопроса, облегчить объединение обоих гер-

⁶ См. преамбулу Закона об образовании Государственного совета ГДР — *Neues Deutschland*, 1960, 13 Sept., S. 2.

⁷ Polak K. Der Staatsrat der Deutschen Demokratischen Republik. — *Staat und Recht*, 1960, N. 11/12, S. 1767.

манских государств. В. Ульбрихт в Программном заявлении 4 октября 1960 г., говоря об отношении нового органа к этой жизненно важной для немецкого народа проблеме, отмечал возможность создания в процессе воссоединения Германии Государственного совета или аналогичного ему демократического органа, во главе которого будут стоять два председателя с равными правами⁸. «Наша борьба за воссоединение,—писал известный юрист ГДР доктор К. Полак,—приведет к тому, что общегерманский Государственный совет или подобный ему демократический орган будет обсуждать общегерманские дела»⁹. Иными словами, Государственный совет ГДР должен был послужить как бы прообразом будущего главы единого германского государства. В соответствии с этим в указанном заявлении В. Ульбрихта подчеркивалось, что образование Государственного совета соответствовало не только условиям социально-политического и государственного развития ГДР, но и национальным интересам немецкого народа, потребностям воссоединения Германии как единого миролюбивого, демократического государства¹⁰.

Государственно-правовым предшественником Государственного совета ГДР был Президент Республики. Его функции перешли к Государственному совету, однако последний не просто заменил собой Президента: в его лице был создан совершенно новый в истории немецкого народа орган государственного руководства, отличающийся от прежнего главы государства не только по способу осуществления своих полномочий, но и по месту, занимаемому им в системе органов ГДР.

Статьи 101—108 Конституции ГДР 1949 г., относящиеся к положению Президента Республики, характеризуют его как главу государства, облеченного преимущественно полномочиями представительства. Он не имел прямого отношения ни к законодательной деятельности Народной палаты, ни к исполнению законов Советом Министров. Конституция не наделяла его и какими-либо полномочиями по отношению к местным органам государственной власти. Для вступления в силу приказов и распоряжений Президента требовалось, чтобы они были скреплены подписью Премьер-министра или соответствующего министра (ст. 106 Конституции). Такой статус

⁸ См.: *Programmatische Erklärung*., S. 33.

⁹ Polak K. *Op. cit.*, S. 1767.

¹⁰ См.: *Programmatische Erklärung*..., S. 33.

главы государства был закономерным в условиях переходного периода, когда сохранялись некоторые элементы старой государственной формы. Конституция ГДР 1949 г. не была еще социалистической в собственном смысле слова: она отражала установление антифашистско-демократического строя. При ее разработке широко использовались традиционные парламентские формы, что обусловило определенное сходство ее в содержании ряда институтов с Веймарской конституцией. К числу институтов, испытавших значительное влияние национальных и исторических традиций, относится и институт Президента, получивший, однако, в условиях народно-демократического строя ГДР новое содержание.

Кроме того, на правовом положении главы государства по Конституции ГДР 1949 г. не могло не сказаться то обстоятельство, что текст ее разрабатывался, исходя из концепции единого германского государства. Первая Конституция ГДР была подготовлена и утверждена еще до образования ГДР при участии представителей всех зон оккупации Германии¹¹ как Основной закон для всего немецкого народа, а не только населения Восточной Германии. В западной же ее части послевоенные преобразования не выходили за рамки восстановления буржуазно-демократического режима донацистского периода. И с этим также необходимо было считаться при конституционной регламентации организации государственной власти в стране в переходный период.

С построением в ГДР основ социализма, как отметил в своей речи по обоснованию проекта Закона об образовании Государственного совета перед депутатами Народной палаты ее Президент И. Дикман, положения главы V раздела «С». Конституции, посвященные Президенту Республики, перестали соответствовать достигнутому уровню развития социалистической демократии¹². И после смерти первого Президента ГДР В. Пика было признано целесообразным заменить пост единоличного главы государства с весьма ограниченными полномочиями коллегиальным органом — Государственным советом.

¹¹ См. подробнее: Бабанцев Н. Ф. Становление государственно-правовой системы Германской Демократической Республики Л., 1981, с. 77—79.

¹² См.: Rede des Präsidenten der Volkskammer, Dr. Dieckmann, zur Begründung des Gesetzentwurfes über die Bildung des Staatsrates der DDR.— Neues Deutschland, 1960, 13. Sept., S. 2.

В Программном заявлении, с которым выступил в Народной палате В. Ульбрихт, Государственный совет характеризуется как орган рабоче-крестьянской власти, выполняющий между сессиями Народной палаты основные задачи, вытекающие из ее законов и решений, как «небольшая работающая коллегия, способная благодаря своему составу, в котором представлены все слои народа и все партии, усиливать единство государственной политики, установленной Народной палатой, и обеспечивать ее проведение в соответствии с принципом демократического централизма»¹³. Более определенно новая роль Государственного совета была сформулирована в Программе СЕПГ, принятой в 1963 г.: «Государственный совет обеспечивает на основе законов и решений Народной палаты единство государственного руководства. Он развивает принципы социалистической государственной руководящей деятельности и обеспечивает самую тесную связь населения с его государственной властью, вовлечение граждан и общественных организаций в управление государством и экономикой»¹⁴. Как указал V съезд СЕПГ (1958 г.), право граждан на участие в управлении государством теперь уже не исчерпывается участием в выборах, референдумах и правом подавать заявления в органы народного представительства; оно заключается и в постоянном активном участии в работе органов государства¹⁵. В условиях быстро растущей сознательности, инициативы и политической активности населения на Государственный совет возлагались ответственные задачи по развитию и совершенствованию социалистических форм привлечения масс к управлению обществом и государством. В заявлении В. Ульбрихта обращалось внимание на то, что «...Государственный совет занимается главным образом отношениями между населением и государственными органами»¹⁶.

¹³ Programmatische Erklärung, S. 34—35.

¹⁴ VI Parteitag der SED Ulbricht W. Referat: Das Programm der Sozialismus und die geschichtliche Aufgabe der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands. Schlusswort des Genossen W. Ulbricht Programm der Sozialistischen Einheitspartei Deutschlands — В Dietz Verlag, 1963, S. 356
В настоящее время действует Программа СЕПГ 1976 г.

¹⁵ См.: Ульбрихт В. Борьба за мир, за победу социализма, за национальное возрождение Германии как миролюбивого, демократического государства. Доклад на V съезде СЕПГ — В кн.: V съезд Социалистической единой партии Германии, с. 32.

¹⁶ Programmatische Erklärung, S. 35.

Для выполнения возложенных на него функций Государственному совету было предоставлено право принимать акты, имеющие силу закона¹⁷.

Создание второго высшего органа власти в ГДР не означало снижения роли Народной палаты. «При образовании Государственного совета,—подчеркивал К. Полак,—речь ни в коем случае не идет об умалении положения верховного органа народного представительства, а, наоборот, о его укреплении...»¹⁸. Новая редакция ст. ст. 104 и 108 Конституции 1949 г. закрепила принцип подотчетности Государственного совета Народной палате во всей своей деятельности и право отзыва ею Председателя и членов Государственного совета.

Закон об образовании Государственного совета определил и его состав. В соответствии с ним Народной палатой 12 сентября 1960 г. были избраны Председатель Государственного совета, шесть заместителей Председателя, шестнадцать членов и Секретарь. В ГДР нет нормы, предусматривающей избрание в Государственный совет только лиц, являющихся депутатами Народной палаты. Вследствие этого 7 членов Государственного совета, сформированного в 1960 г., не обладали депутатскими мандатами (позднее в ГДР отступили от такой практики). В его состав вошли лица различного возраста, образования, социального положения, рода деятельности¹⁹. В нем получили представительство все классы и слои населения, все политические партии и крупные массовые общественные организации ГДР. Государственный совет, отмечала газета «Neues Deutschland», олицетворяет великое общественное достижение в ГДР: единство всех сил, объединенных в Национальном фронте демократической Германии, постоянно растущее морально-политическое единство нашего населения²⁰. Председателем Государственного совета был избран Первый секретарь ЦК

¹⁷ В ходе конституционной реформы 1974 г. право Государственного Совета ГДР на издание актов, имеющих силу закона, в форме указов было упразднено, за ним сохранилось лишь право принимать решения (ст. 66 Конституции ГДР 1968 г. в редакции Закона о дополнении и изменении Конституции ГДР от 7 октября 1974 г. — В кн. Германская Демократическая Республика. Конституция и законодательные акты М., 1979, с. 45).

¹⁸ Polak K Op cit, S 1763.

¹⁹ См. Neues Deutschland, 1960, 13. Sept, S. 4.

²⁰ См.: Weiter vorwärts auf dem hellen Weg des Friedens und des Sozialismus — Neues Deutschland, 1960, 13. Sept, S. 1.

СЕПГ В. Ульбрихт. В качестве заместителей Председателя в состав Государственного совета вошли Председатель Совета Министров ГДР, Президент Народной палаты и руководящие деятели остальных четырех партий демократического блока. Среди членов Государственного совета, избранного при его создании, были Президент Национального совета Национального фронта, председатель Государственной плановой комиссии, обербургомистр Берлина, председатель совета Лейпцигского округа, Первый секретарь Центрального совета Союза свободной немецкой молодежи, заместитель министра культуры, представители рабочего класса, кооперированного крестьянства, трудовой интеллигенции. Такой состав Государственного совета, в котором нашли свое выражение интересы всего народа, должен был обеспечить квалифицированное и всестороннее обсуждение самых различных проблем, высокое качество принимаемых решений и являлся еще одним доказательством того, что «в Государственном совете воплощается патриотическое единство населения, единство государственного руководства и единство населения с государственным руководством»²¹.

²¹ Programmatistische Erklärung..., S. 32.

ДВИЖЕНИЕ «ГРАЖДАНСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ» В ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИИ

В. В. НЕВИНСКИЙ

Неотъемлемой частью общего кризиса капитализма является дальнейшее углубление кризиса политической системы современного буржуазного государства. Одним из проявлений этого кризиса выступает, в частности, рост движения народных масс как политической силы, непосредственно противостоящей реакционной экономической, социальной и военной политике правящих кругов буржуазного государства. Наглядный пример тому дает политическая жизнь крупнейшего империалистического государства современности — Федеративной Республики Германии.

В ФРГ массовые выступления граждан зачастую оформляются и приобретают все большую известность как движение «гражданской инициативы» («Bürgerinitiative»), правовая природа которого еще недостаточно изучена в советской и зарубежной марксистской юридической литературе. Будучи постоянным фактором западногерманской политической жизни, движение «гражданской инициативы» достигло наибольшего размаха в 70—80-е годы, когда выступления трудящихся против безработицы, дороговизны квартирной платы и роста стоимости жизни слились в единый мощный поток с борьбой всех прогрессивных сил против поощрения нефашизма и реваншизма, «атомной программы» (строительства АЭС) и планов «довооружения» ФРГ ракетно-ядерным оружием. Основное содержание этого движения заключается в том, что оно возникает на коммунальном и земельном уровне как реакция различных слоев населения на неспособность господствующих партий — «партий системы» (СДПГ, ХДС/ХСС и СвДП) — решать назревшие социально-экономические и политические проблемы и протест против стремления правящих кругов переложить тяготы капитали-

стического кризиса на плечи трудящихся¹. Движение «гражданской инициативы», разноликое по своему составу (объединяет католиков и протестантов, рабочих и студентов, чиновников и мелкую буржуазию, беспартийных и представителей различных партий) и нередко непоследовательное в программных установках, одновременно отличается широтой охвата населения и политической значимостью вмешательства в сложившуюся партийную систему и механизм осуществления государственной власти.

Формы проявления активности движения «гражданской инициативы» различны. Одна из них, вытекающая из природы самого движения, состоит в стихийных или организованных выступлениях граждан посредством маршей протеста, демонстраций, митингов, захватов пустующих жилых помещений и т. п. действий. В данном случае выражается мнение либо определенной категории граждан (например, граждан, страдающих от спекуляции жильем со стороны домовладельцев), либо широких слоев населения по конкретной проблеме (например, по защите окружающей среды от хищнической эксплуатации ее монополиями). Для господствующих политических партий, органов законодательной и исполнительной власти мнение граждан предстает прежде всего как мнение избирателей, с которым они вынуждены считаться, имея в виду результаты будущих выборов в бундестаг, ландтаги и коммунальные представительства. Так, ведущая политическая партия города-земли Гамбург—СДПГ, возглавляемый ею сенат (правительство) и городское собрание депутатов (парламент), учитывая массовые выступления Гамбурга и Шлезвиг-Гольштейна против строительства атомной электростанции в местечке Брокдорф, осуществляемые по инициативе движения в защиту окружающей среды (движения «зеленых»), приняли в начале 1981 г. решение о временном замораживании строительства АЭС². Мощными по шпироте охвата населения и глубине эмоционального воздействия являются акции движения борцов против размещения американского ракетно-ядерного оружия на территории ФРГ, за сохранение мира во всем мире. Среди них—четырёхсоттысячная демонстрация в Бонне 8 июня 1982 г., полумиллионный и семисоттысячный пасхальные марши по городам ФРГ в

¹ См. Gerns W. Grüne und Bunte Listen: Schaden für die Umweltschutzbewegung? — Marxistischen Blätter, 1979, N 1, S. 26.

² См.: Deutsche Volkszeitung, 1981, 5 März.

апреле 1982 и 1983 гг. Эти выступления являются серьезным предупреждением милитаристской политике боннской администрации и реакционных кругов, поддерживающих ее.

Представляется реальной возможность участия движения «гражданской инициативы» в процессе законотворчества путем выдвижения инициативы о проведении референдума по конкретному вопросу (так называемая «народная инициатива» — «Volksbegehren»). Такая возможность нашла правовое закрепление в конституциях федеральных земель Бавария, Баден-Вюртемберг, Гессен и Рейнланд-Пфальц. Ее реализация предусматривает сбор под петицией о проведении референдума определенного минимума подписей граждан соответствующей земли, обладающих активным избирательным правом. Попытка использования настоящего конституционного положения предпринималась демократическими силами Гессена. В ходе кампании по запрету расширения в военных целях аэропорта во Франкфурте-на-Майне, развернутой по инициативе движения «зеленых», в середине ноября 1981 г. в соответствии со ст.ст. 116 и 117 Конституции Гессена руководителю комиссии по проведению избирательных кампаний в земле был передан список с 220 765 подписями избирателей, высказавшихся за референдум по этому вопросу (требуется же не менее 118 020 голосов избирателей, зарегистрированных в коммунальных органах). Однако премьер-министр земли Х. Бёрнер и его правительство (СДПГ) отклонили законное требование общественности, объявив проведение народного опроса антиконституционным под предлогом некомпетентности земли в решении вопросов, связанных с воздушным сообщением. Одновременно Х. Бёрнер пригрозил обращением в Федеральный конституционный суд с целью запрета выражения «народной инициативы», а правление СДПГ в Гессене выступило за исключение из партии тех социал-демократов, которые поддерживают требование о запрете расширения аэропорта. Правительство и чиновничий аппарат прибегли также к угрозам судебной расправы над активистами движения «гражданской инициативы» и прямому препятствованию сбору подписей³.

Значительный интерес вызывает и сбор подписей под Крефельдским воззванием сторонников мира ФРГ к федеральному правительству с требованием удаления с западно-

³ См. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 1981, 22 Juni, 23 Juni; Unsere Zeit, 1981, 3 August; 16 November.

германской территории ракетно-ядерного оружия и практического содействия поддержанию мира. Крефельдское роззвание, принятое по инициативе пацифистски настроенных деятелей и собравшее к середине 1983 г. около 3,7 млн. подписей, имеет целью не только выразить отношение прогрессивного общественного мнения к гонке вооружения, но и стать политико-правовым документом, на основе которого федеральное правительство должно провести народное голосование по вопросу о размещении на территории ФРГ нового оружия массового поражения (крылатых ракет, ракет «Першинг» и т. п.)⁴. Последнее требование вызывает у правящих кругов большую тревогу, реализация его явится неприятным прецедентом: послужит толчком к осуществлению государственной власти непосредственно самими избирателями. А ведь известно, что Основной закон ФРГ уже в момент своего появления формально отказал западногерманскому народу в праве на участие в законодательстве⁵.

Особенность воздействия движения «гражданской инициативы» на политическую жизнь ФРГ проявляется также в том, что оно выступает базой для формирования новых политических партий, вторгающихся в сложившуюся партийную систему. Советский публицист Л. Безыменский отмечает, что «в настоящее время в ФРГ происходит беспрецедентное изменение партийной структуры. Если раньше в схеме буржуазной парламентской демократии, откуда в свое время насильственно были изгнаны коммунисты, господствовали три крупные партии — СДПГ, ХДС со своим баварским ХСС, а также СвДП, то теперь на левом фланге политической жизни возникли так называемые «альтернативные группы», отвоевывающие себе одну за другой позиции преимущественно за счет социал-демократов»⁶. Известно, что с середины 70-х годов выделилось движение «гражданской инициативы» в защиту окружающей среды, выразившееся прежде всего в выступлениях населения густонаселенных районов Гамбурга, Шлезвиг-Гольштейна, Гессена и Северного Рейн-Вестфалии против развития атомной энергетики в ущерб экологической среде. Более десятка партий, выросших на

⁴ См.: За рубежом, 1982, № 15, с. 5; Unsere Zeit, 1982, 20 April, S. 5.

⁵ См.: Handbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, München, 1977, S. 354.

⁶ Безыменский Л. Съезд отложенных решений. — За рубежом, 1982, № 18, с. 19.

базе этого движения, заявили себя на федеральном, земельном и коммунальном уровнях. Наибольшего успеха добилась партия «зеленых», учрежденная в марте 1980 г. на федеральном уровне в результате слияния ряда умеренных группировок, выступавших с позиции охраны окружающей среды. Партия «зеленых», насчитывающая около 13 тыс. членов (на начало 1981 г.), имеет программу социально-утопического характера, воспринимая экологическую проблему в ФРГ как общечеловеческую проблему⁷. В ходе земельных выборов 1978—1980 гг. партия «зеленых» получила места в парламентах Бремена (4 из 100 при 5,14% поданных за нее голосов) и Баден-Вюртемберга (6 из 124 при 5,3% голосов). В других землях она хотя и не вошла в парламенты, но внесла изменения в итоги выборов. В частности, в Гамбурге и Нижней Саксонии (4 июня 1978 г.), а также в Северном Рейне-Вестфалии (11 мая 1980 г.) значительная часть бывших сторонников СвДП, недовольная политикой последних, отдала голоса «зеленым», отчего либералы не смогли преодолеть 5-процентный «заградительный барьер» и провести своих кандидатов в законодательные органы этих земель. Роковым для СвДП оказалось участие «зеленых» в выборах ландтага земли Северный Рейн-Вестфалия, во время которых либералы, собрав 488 946 голосов (4,986%), так и не получили ни одного депутатского мандата (не доставало около 1000 голосов)⁸. Выборы в ряде федеральных земель в 1982—1983 гг. дали аналогичные результаты в расстановке партийно-политических сил. В Гессене (26 сентября 1982 г.) «зеленые» получив 9 мандатов (8,0% голосов), лишили СвДП прежних 7 мандатов (собрали 3,1% голосов), опрокинули правительственную коалицию СДПГ и СвДП (СДПГ получила 49 мандатов при 42,8% голосов) и позволили ХДС впервые сформировать однопартийное земельное правительство (52 мандата при 45,2% голосов). Что касается выборов в парламенты Баварии (10 октября 1982 г.) и Рейнланд-Пфальца (6 марта 1983 г.), то здесь «зеленые» хотя и не собрали достаточного количества голосов избирателей для занятия депутатских мест (соответственно 4,6 и 4,5% голосов), но содействовали лишению мандатов либералов

⁷ См.: Политические партии: Справочник. М., 1981, с. 85, Die Grünen: Das Bundesprogramm Bonn, 1980.

⁸ См.: Unsere Zeit, 1978, 6 Juni; 10 Oktober; 1979, 9 Oktober; 1980, 18 März; 13 Mai.

(собрали лишь 3,1 и 3,5% голосов) и укреплению позиции правящих консервативных партий—Христианско-социального союза в Баварии (получили 133 мандата против прежних 129) и Христианско-демократического союза в Рейнланд-Пфальце (получили 57 мандатов против прежних 51)⁹. Таким образом, результаты выборов в парламенты земель 1978—1980 гг. и 1982—1983 гг. показали, что в условиях сохранения высокого и относительно сбалансированного уровня электората СДПГ и ХДС/ХСС положение «промежуточной» партии либералов непрочное.

Однако вторжение «зеленых» в сложившуюся партийную систему не обязательно должно означать оттеснение либералов. В частности, на выборах в ландтаг Нижней Саксонии 21 марта 1982 г. и партия «зеленых», и СвДП получили депутатские мандаты (соответственно 11 и 10 при 6,5 и 5,9% поданных за них голосов) в основном за счет избирателей, высказавшихся на предыдущих выборах в пользу СДПГ. Социал-демократы же в сравнении с земельными выборами 1978 г. собрали меньше голосов на 5,7% и соответственно получили меньше мандатов на 9. Причем около 200 тыс. избирателей, ранее отдавших голоса СДПГ, теперь также предпочли политику правящего в Нижней Саксонии ХДС, в активе которого значится 87 мандатов из 171 (при 50,7% поданных голосов). Как отмечалось в совместном заявлении окружных правлений ГКП Нижней Саксонии и Бремен-Север-Нижняя Саксония к итогам выборов в нижнесаксонский парламент 1982 г., потеря голосов социал-демократами обусловлена непопулярностью политики федерального правительства социал-либеральной коалиции на поощрение ракетно-ядерного вооружения и углубление социальной несправедливости в западногерманском обществе (к апрелю 1982 г. в Нижней Саксонии существовала самая высокая квота безработных—10,5% в сравнении с другими федеральными землями)¹⁰. Указанные причины лежат и в основе поражения СДПГ и СвДП на выборах в городское собрание Гамбурга 6 июня 1982 г. Здесь СвДП собрала 4,8% голосов избирателей (уровень 1978 г.) и не прошла в земельный парламент, а СДПГ потеряла около 86 тыс. голосов, уменьшив свое представительство до 55 депутатов. Одновременно ХДС

⁹ См. *Unsere Zeit*, 1982, 28 September, S. 3; 12 Oktober, S. 3; 1983, 8 März, S. 2—3.

¹⁰ См.: *Unsere Zeit*, 1982, 20 März, S. 3; 23 März, S. 3.

собрал на 50 тыс. голосов больше против прошлых выборов и получил 56 мандатов вместо 51. Социал-демократическое правительство Донаньи осталось у власти лишь благодаря поддержке партии «зеленые — альтернативный список», которая при 72 897 голосов (7,7%), поданных за нее, получила 9 мандатов. По заявлению председателя партии «зеленых» Петры Келли, СДПГ, скомпроментировавшая себя непоследовательной политикой, теряющая голоса молодежи, женщин, сторонников мира и принципиально не отличающаяся от ХДС, получила в Гамбурге «последний шанс» изменить свою политику, встать на позиции, которые давно занимают широкие массы рядовых членов партии¹¹. СДПГ, организовав 19 декабря 1982 г. досрочные выборы в Гамбурге, казалось бы, попыталась реализовать этот «последний шанс»: получила 64 мандата, оставив ХДС лишь 48, а «зеленым» — 3 депутатских места. Однако победа социал-демократов в городе-земле Гамбург уже не отражала отношения к ним большинства избирателей ФРГ. Это было подтверждено результатами выборов в бундестаг 6 марта 1983 г. Социал-демократы получили лишь 193 депутатских места при 38,2% поданных за них голосов (в 1980 г. 218 мандатов при 42,9% голосов). Партия крупного капитала — ХДС/ХСС — существенно улучшила свои позиции, заняв 244 депутатских места при 48,8% поданных голосов (в 1980 г. 226 мандатов при 44,5% голосов). Успех блока ХДС/ХСС позволил ему сформировать федеральное правительство в коалиции с СвДП, сохранившей за собой вопреки прогнозам 34 депутатских места при 6,9% поданных за нее голосов избирателей (в 1980 г. 53 мандата при 10,6% голосов). Особенностью федеральных выборов 1983 г. явилось проникновение в бундестаг партии «зеленых»: собрала 5,6% голосов избирателей и провела соответственно 27 депутатов (в 1980 г. «зеленых» поддерживали лишь 1,5% избирателей)¹².

Вторжение партии «зеленых» в парламентскую систему вызывает тревогу у партий истеблишмента и их покровителей. Но еще большую тревогу в господствующих кругах вызывают процессы, происходящие в лагере «зеленых» и других «гражданских инициатив». В широких слоях населения растет сознание того, что не научно-технический прогресс вообще несет беды человеку и его окружающей среде, а хищ-

¹¹ См.: За рубежом, 1982, № 28, с. 15, *Unsere Zeit*, 1982, 8 Juni

¹² См.: *Unsere Zeit*, 1982, 21 Dezember, S. 3; 1983, 8 März.

ническая, бесконтрольная деятельность концернов и военных, имеющих основной целью извлечение прибыли и перекройку послевоенных территориальных границ. Поэтому не случайно решение экологических проблем все чаще связывается с необходимостью ограничения деятельности монополий, обеспечения рабочих и ученических мест, запрета спекуляции участками земли и жилищем, расширения производственной демократии и свободы манифестаций, борьбы за мир и разоружение¹³. Отсюда вырастают новые самостоятельные «гражданские инициативы», вовлекающие миллионные массы (движение гражданских объединений против существующей налоговой системы¹⁴, против ракетно-ядерного «довооружения» ФРГ и др.). Одновременно происходит размежевание либеральных сил «гражданских инициатив» с подстрекательскими экстремистскими группировками, объединение либеральных сил с коммунистами, социал-демократами и другими демократическими кругами.

Ясную позицию в отношении к массовому движению населения ФРГ занимают западногерманские коммунисты. Они видят в «этом новом явлении прежде всего отражение в многообразных формах стремления граждан выразить свою волю, создать демократический противовес политике господствующих кругов и партий бундестага», рассматривают этот «новый феномен как начальную ступень на пути формирования антимонполистических демократических движений»¹⁵. Отмечая непоследовательность программных требований некоторых движений «гражданской инициативы», смыкание их представителей в коммунальных и земельных парламентах (в частности, в городском собрании депутатов Бремена) в ряде случаев с консервативными силами (ХДС),

¹³ Примером тому может служить предвыборная программа 1980 г. земельной организации партии «зеленых» в Северном Рейн-Вестфалии — Die Grünen. Wahlprogramm'80 für Nordrheinwestfalen. Düsseldorf, 1980, S. 18—32, 128—131.

¹⁴ По инициативе бывшего социал-демократа Г. Фредерсдорфа, из движения граждан против повышения налогов 1 мая 1979 г. в земле Северный Рейн-Вестфалия образована партия «протестующих против высоких налогов» («Bürgerpartei»). На выборах в земельный парламент 11 мая 1980 г. она собрала 5416, или 0,1% голосов избирателей (шестой результат из числа более 14 участвовавших в выборах партий). (См. Thaysen U. Grenzlinien der Regierbarkeit 1974—1979 — Aus Politik und Zeitgeschichte, 1979, N 20, S. 32; Unsere Zeit, 1980, 13 März, S. 2.)

¹⁵ Готье Г. Антивоенный союз народа необходим. — Проблемы мира и социализма, 1981, № 9, с. 50.

коммунисты одновременно не остаются сторонними наблюдателями, а активно участвуют в демократическом движении. Как указал Ганноверский съезд ГКП (1981 г.), «было бы роковой ошибкой противопоставлять друг другу рабочий класс и народные демократические движения. Соединить силы рабочего класса и прогрессивных политических и общественных движений нашего времени—вот в чем задача. И мы, коммунисты, обязаны эту задачу решить»¹⁶.

¹⁶ Unsere Zeit, 1981, 30 Mai.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ГОСУДАРСТВА —ЮРИДИЧЕСКАЯ ВОЗМОЖНОСТЬ ПРАВООБЛАДАНИЯ

В. А. СОКОЛОВ

Проблема обладания теми или иными международными субъективными правами или обязанностями имеет жизненно важное значение для каждого государства, поэтому всякий раз, когда возникает межгосударственное правоотношение, эта проблема находит для каждого из них определенное решение, фундамент которого заложен в международно-правовом статусе государств. В этих предпосылках соединяется возможное и действительное.

Как субъект международного общения каждое государство существует в системе других государств, занимающих иное фактическое и политическое положение на международной арене, поэтому международно-правовые связи каждого из них, характер и система этих связей не могут не испытывать на себе влияние этого положения. С фактической, материальной стороны все государства земного шара образуют определенную совокупность, которая в силу различной сущности каждого из них не обладает однородным единством. Каждое из государств отличается от других размерами своей территории, населением, экономической и военной мощью, т.е. обладает различным материальным статусом. Поэтому не найдется в мире двух государств, которые по этим показателям были бы тождественны.

Вся совокупность современных государств не предстает на международной арене как простое множество несвязанных друг с другом фактических единиц. Давно миновали те времена, когда государства и народы жили изолированно друг от друга или были связаны между собой случайными связями. Если капитализм всемерно развил отношения между государствами, сделал их более тесными и сложными, то социализм, идущий на смену эксплуататорскому обществу,

не только расширяет круг этих отношений, но и делает их исключительно прочными и глубокими.

Несмотря на существующие между ними различия, особенности и противоречия, все государства как бы «сцеплены» между собой неким связующим звеном—всемирными экономическими отношениями—и образуют некую более или менее определенную совокупность. Эта постоянная экономическая, но не юридическая и тем более не политическая, а лишь фактическая совокупность в международном праве не получает никакого юридического значения¹. Эта совокупность государств не может юридически противопоставлять себя одному государству и тем более не может стоять над отдельным государством.

С политической точки зрения международный статус государства определяется тем вкладом, который оно делает сегодня в борьбе за мир и мирное сосуществование государств различных социально-экономических систем. В силу своей классовой сущности каждое государство мира объективно относится либо к социалистической, либо к капиталистической системе. Эти системы с точки зрения международного права представляют собой не юридическую, а политическую, классовую категорию, оказывающую влияние на международно-правовые связи государств, входящих в эту систему. В международном праве политические системы государств юридически не занимают никакого особого положения, их статус с точки зрения международного права иррелевантен. Международное право имеет дело с отдельными государствами, а не с их политическими системами. Принадлежность к той или иной социально-экономической системе имеет политическое, а не юридическое значение для каждого государ-

¹ В буржуазной доктрине международного права некоторые ученые придают сообществу государств значение субъекта международного права. По мнению Р. Аго, в наши дни протекает «эволюция в направлении признания международного сообщества субъектом права». (См.: Генеральная Ассамблея ООН. Комиссия международного права. 23 сессия. A/CN.4/246 Нью-Йорк ООН, 1971, с. 124. С. Фенвик на этот счет высказывается более решительно, он полагает, что вновь возникшее государство юридически противостоит всему сообществу государств как субъекту международного права. (См. Fenwick C. G. International law. New York, 1965, p. 122) Политически эти концепции служат на руку колониализму, а в буржуазной доктрине международного права они используются для оправдания коллективного вмешательства империалистических государств в дела вновь возникших в результате национально-освободительного движения государств.

ства, за исключением принципа равноправия двух систем и их собственности и связанного с этим права veto в определенных решающих случаях.

С юридической точки зрения международный статус государства определяется основными принципами современного международного права, «направленными на обеспечение мирного сосуществования государств, независимо от их общественного строя, и обеспечение равноправия и самоопределения народов»². Вышеуказанные принципы свидетельствуют о том, что, несмотря на отмеченные выше материальные и политические различия, государства по отношению друг к другу занимают одинаковое положение. Каждое государство обладает суверенитетом, а все они, согласно Уставу ООН, в этом качестве юридически равны между собой, причем этот принцип взаимоотношений государств находится под охраной международного права.

Современное международное право запрещает вмешиваться во внутренние дела других государств, которые рассматриваются в качестве основных субъектов международного права. Именно государства—носители суверенной власти над людьми, проживающими на подвластной им территории. Лишь через государственную власть устанавливается юридическая ответственность граждан, их права и привилегии, юрисдикция, решаются способы их выхода на международную арену, государство монополизирует в своих руках законотворческий процесс, создает посредством соглашения с другими государствами нормы международного права и не-суверенные политические образования, как, например, неправительственные организации, вольные города и т.п. Таким образом, каждое из современных государств занимает юридически одинаковое, независимо от его мощи и силы положение среди других государств. В этом смысле можно сказать, что международно-правовой статус больших и малых государств одинаков и охраняется международным правом.

Современный международно-правовой статус государств характеризуются одновременным сосуществованием государств различных социально-экономических систем. Над ними нет никакой верховной власти, а международное право представляет собой право, регулирующее отношения в первую очередь между государствами. Таким образом, международно-

² Тункин Г. И. Теория международного права. М., 1970, с. 100.

правовое положение каждого государства характеризуется не только фактом его одновременного существования среди иных государств, но и независимостью каждого из них от какой-либо иной внешней власти.

Такой международно-правовой статус государств служит предпосылкой для возникновения и развития широкой системы равноправных правовых связей между государствами, а отношения, которые открывают простор развитию правовых связей между разнотипными государствами, являются отношениями мирного сосуществования, концепция которого изложена в Программе КПСС «Мирное сосуществование,— говорится в этом документе,— предполагает: отказ от войны как средства решения спорных вопросов между государствами; разрешение их путем переговоров; равноправие, взаимопонимание и доверие между государствами, учет интересов друг друга; невмешательство во внутренние дела, признание за каждым народом права самостоятельно решать все спорные вопросы своей страны; строгое уважение суверенитета и территориальной целостности всех стран; развитие экономического и культурного сотрудничества на основе полного равенства и взаимной выгоды»³.

Мирно сосуществующие государства противоположных социально-экономических систем все возникающие между ними споры должны решать путем переговоров, для определения и приобретения взаимных прав и обязанностей они заключают соглашения на основе учета взаимных прав и интересов. Правовые связи между государствами в современных условиях могут возникать лишь из согласованных норм международного права и не могут, как правило, связывать государства без их на то согласия.

С юридической точки зрения положение равноправного и независимо сосуществующего государства считается общепризнанным в практике и теории международного права, такой статус не самоцель, а единственно возможное средство социального прогресса каждой страны. Суверенитет и равноправие несут каждому из них выгоды экономического и социально-политического характера. Торговые, культурные, политические и иные связи, устанавливаемые между суверенно равноправными государствами, способствуют развитию как больших, так и малых стран, приносят им выгоды от

³ Программа Коммунистической партии Советского Союза. М., 1976, с. 59.

этих связей в одинаковой мере и ведут к повышению общего благосостояния человечества в целом, осуществляющего сегодня переход от капитализма к социализму. Таким образом, лишь положение суверенно равноправного государства отвечает в современную эпоху задаче социального прогресса каждого из них в отдельности и всех в целом, этот статус защищается международным правом, он — единственно возможная основа взаимоотношений и правообладания разнотипных государств.

Вопросы международно-правового статуса современных государств привлекают к себе внимание многих ученых как социалистических, так и капиталистических стран. Наука международного права стран социализма отстаивает статус суверенно равноправного и независимо существующего государства, этот статус находит себе поддержку и среди ряда прогрессивно настроенных ученых капиталистических стран. Однако буржуазная доктрина в лице подавляющего большинства ее ученых, особенно крупных империалистических государств, игнорирует равноправное положение больших и малых государств и изображает их статус в превратном стиле. И в прошлые времена буржуазная доктрина международного права так или иначе ставила и освещала вопросы международно-правового положения государств, но в последние десятилетия обострение экономического и политического кризиса капиталистической системы вызвало повышенное внимание к этим вопросам буржуазных философов, экономистов, социологов и юристов. Если в целом охарактеризовать направление исследований вопросов международно-правового статуса государств в буржуазной доктрине международного права, то можно сказать, что сегодня множество из них заняты критикой государственного суверенитета.

Буржуазные ученые в своих исследованиях сознательно отходят от существующей международной действительности в область надуманных проектов и стремятся выдать желаемое ими положение вещей в мире за действительное. Юридическая мысль буржуазной науки до сих пор продолжает блуждать в формальных, оторванных от жизни абстракциях. В этой связи в теории международного права высказываются различные точки зрения на международно-правовой статус государств, отличающиеся в ряде случаев незначительными деталями, которые кладутся в основу решения буржуазными политиками практических вопросов современнос-

ти. Если сгруппировать все эти взгляды на международно-правовой статус государств, то все они выражают следующие три основные концепции, каждая из которых отстаивает один международно-правовой статус для империалистических государств и другой статус—для иных государств.

а. Концепция юридического индивидуализма. Эта доктрина имеет еще и другое название как доктрина попустительства (*Laissez-faire*). Ее основы были заложены в экономических учениях А. Смита, Д. Рикардо и философа Г. Спенсера. В теории международного права наиболее отчетливо она была сформулирована А. Альваресом, который в своем частном мнении к одному из решений Международного суда писал: «В соответствии с классическим международным правом права суверенного государства являются абсолютными. Следовательно, любое государство может осуществлять свои права без ограничения или с большими или меньшими ограничениями, вызванными правами других государств на основе общих интересов. Таким образом, каждое государство совершенно свободно в осуществлении своих прав»⁴.

Доктрина юридического индивидуализма выражает в международном праве экспансионистскую идеологию империалистических кругов, стремящихся к порабощению всеми средствами слабых в военном и экономическом отношении государств. Эта доктрина направлена на узаконение произвола империалистических кругов на международной арене и оправдание всякого нарушения прав иных государств ссылкой на мнимые «общие» интересы. Общеизвестно, к чему привело попустительство гитлеровской Германии со стороны правящих кругов западных стран в предвоенные годы. Не встречая сопротивления со стороны капиталистических государств, гитлеровская Германия шаг за шагом осуществляла агрессию против европейских государств, приводя в качестве «довода» ссылку на свободу осуществления своих «прав», на так называемое «жизненное пространство».

Как известно, в современных условиях коренные интересы каждого из государств противоположных социально-экономических систем обуславливаются, в конечном счете, экономической основой данного государства, они различны. Если основные внешнеполитические интересы социалистических го-

⁴ International court of Justice: Reports of judgments, advisory opinions and orders Leyde, 1950, p 14.

сударств связаны с миром и сотрудничеством в достижении общих для них целей, то интересы империалистических государств направлены на порабощение и эксплуатацию народов других государств. Нередко эти государства свои корыстные интересы стремятся скрыть за ширмой показной беспристрастности и выдать за общие для всего человечества интересы. Таким образом, пропагандируемая теорией юридического индивидуализма ссылка на «общие» интересы при определении пределов осуществления государствами своих прав есть не что иное, как попытка замаскировать эгоистические цели империалистических государств.

Доктрина юридического индивидуализма ставит политическое сильное государство в исключительное положение и развязывает руки его наиболее агрессивным кругам, обеспечивая ему такой международно-правовой статус, который в сущности отрицает отношения мирного сосуществования и прокладывает путь к насилию и захвату в международных отношениях. Эта доктрина наделяет сильное империалистическое государство привилегией на обладание исключительными международными правами, но отрицает эту привилегию, равные возможности у малых и слабых государств. Она не состоятельна и в научном отношении, поскольку отрицает принцип суверенного равенства, признанный Уставом ООН и подавляющим большинством ученых юристов различных стран краеугольным камнем современных отношений между государствами.

б. Концепция «власти—подчинения». Эта концепция в различных вариантах известна своим давним происхождением. Так или иначе она имела хождение еще до 1917 г. как выражение стремления империалистических кругов к мировому господству, а после возникновения в мире социалистического государства обрела антисоветскую направленность.

Согласно концепции «власти—подчинения» каждому из существующих государств следовало бы отказаться от статуса равноправного государства и встать в положение подчиненного некой верховной мировой власти, носителем которой по замыслу ее теоретиков, должно стать одно или несколько сильных в военном и экономическом отношении империалистических государств. Получив таким образом статус господствующего империалистического государства могли бы навязывать свою волю социалистическим государствам и до-

биваться ликвидации в этих странах неугодных им порядков. Таким образом, политическая направленность этой концепции была и остается очевидной. Концепция «власти—подчинения», остаивающая для одного статус господствующего, а для другого статус подчиненного государства, получила в буржуазной международно-правовой литературе наибольшее распространение. Из кабинетного учения эта доктрина еще в начале нашего века перескочивала в некоторые международные документы и оставила в них следы своего существования. Так, в 1921 г. Институт международного права обсуждал проект Декларации о правах и обязанностях государств, составленный Ляпраделем, в ст. 7 которой предусматривалось подчинение государства мировой общности государств⁵, наподобие того, как физическое лицо подчиняется государству. Советский Союз и колониальные страны в те годы не причислялись буржуазной доктриной международного права к мировой общности.

Концепция «власти—подчинения» нашла воплощение и в принятой Межпарламентским союзом в 1928 г. Декларации прав и обязанностей государств, в ст. 2 которой говорилось, что «все государства солидарные и образуют де-факто и де-юре общность», а в ст. 3 говорилось, что каждое из них обладает в пределах общности только теми правами, которые дарует им международное право⁶. Отсюда следовало, что у отдельного государства и у мировой общности разные международно-правовые статусы. Удел отдельного государства—подчинение, а мировой общности—господство. Концепция «власти—подчинения» отражена и в документе «Международное право будущего»⁷, подготовленном в 1944 г. группой американских юристов. Этот документ также исходил из предпосылки господства общности государств над отдельным государством. Составители документа мечтали поставить остальные государства на службу американскому империализму, стремившемуся использовать эту общность для своего господства. Концепция «власти—подчинения» нашла выражение и в проекте Декларации прав и обязанностей, обсуж-

⁵ *Annuaire de L'Institut de droit international*. Geneve, 1921, v. 28, p. 214.

⁶ *Union Interparlementaire Compte rendu de la XXV Conference tenue a Berlin du 23 an 28 aout 1928*. Lausanne, 1928.

⁷ *Preparatory study concerning a draft declaration on the rights and duties of states*. New York, 1948, p. 168.

давшемся Комиссией международного права, текст которого заканчивался изложением тезиса о подчинении государства супрематии международного права⁸. Весь проект был пронизан идеей установления всемирного правительства, в нем говорилось не о суверенитете, а лишь о юридическом равенстве государств, проект пренебрегал равным международно-правовым статусом всех государств и склонялся перед идеей мирового государства.

В наше время концепция «власти—подчинения» усиленно пропагандируется такими буржуазными учеными, как К. Райт, В. Фридман, С. Дженкс, Г. Барелло, Р. Гарсиа-Мора и др., которые в своих работах развивают так называемое право мировой общности государств. Принимая во внимание новую обстановку, сложившуюся в мире в 70-х годах XX столетия, последователи этого учения, не отказываясь от мысли поставить отдельное государство под господство кучки империалистических государств, стремятся более утонченно вуалировать мысль о подчинении государств некой, стоящей над ними мировой власти. Эта доктрина в наши дни направлена главным образом против национально-освободительного и революционного движения в системе капиталистических государств. Так, например, М. Гарсиа-Мора считает, что современное мировое сообщество государств должно основываться на существовании противоположных социально-экономических систем. Но он интерпретирует мирное сосуществование как состояние, исключающее и те вооруженные конфликты, которые возникают на почве борьбы народов против угнетателей за свою независимость. С его точки зрения, отношения между социалистическими и капиталистическими государствами должны основываться на существующем статус-кво, исключающем якобы вооруженную борьбу как форму классовой борьбы. По мнению М. Гарсиа-Мора, мировое сообщество государств должно обладать статусом верховенства, который будет использован в качестве «юридической основы» для борьбы с вооруженными выступлениями народа, поднявшегося на борьбу за свое освобождение. Для этой цели он предлагает создать международный уголовный суд, который бы своими приговорами от имени сообщества госу-

⁸ См. Кореский В. М. Декларации прав и обязанностей государств Киев: АН УССР, 1962, с. 118.

дарств расправлялся с теми, кто посягает на существующее статус-кво⁹, т. е. на капиталистическую систему.

Концепция «власти—подчинения» лежит и в основе того понятия универсальности, которое развивает С. Дженкс¹⁰. Последний утверждает, что мировое сообщество государств должно включать в себя каждое государство земного шара, независимо от того, несет ли оно в себе заряд миролюбия или агрессии. Выражением универсальности, по его мнению, является ООН, которая якобы не может исключить из своей среды даже агрессора, если он нарушает мир. С Дженкса не смущает, что ст. 6 Устава ООН прямо гласит, «член Организации, систематически нарушающий принципы, содержащиеся в настоящем Уставе, может быть исключен из Организации». С точки зрения С. Дженкса, универсальность ООН является юридической категорией¹¹, он искусственно наделяет этим качеством данную межгосударственную организацию, чтобы затем обосновать идею подчинения отдельного государства некоему мировому сообществу государств.

На основе концепции «власти—подчинения» буржуазные ученые разрабатывают и отдельные проекты преобразования ООН в наднациональную организацию. Так, Г. Кларк и Л. Сон предлагают в системе органов ООН создать «власть для управления миром»¹², которая бы обладала особым международным статусом и осуществляла бы свое верховенство над отдельными государствами. Этой же концепции отвечают и стремления отдельных буржуазных ученых объявить суверенитет государства «анахронизмом»¹³ или «западней и заблуждением»¹⁴. Таким образом, концепция «власти—подчинения» глубоко пронизывает многие исследования ученых капиталистических стран и занимает доминирующее положение среди подобных им, ставящих своей целью обоснование существования особого международно-правового статуса для сильных и слабых государств

⁹ Garcia-Mora M. K. International responsibility for hostile acts of private persons against foreign states. The Hague, 1962.

¹⁰ Fenks C. W. Law in the World Community. London, 1967, p. 15.

¹¹ Ibid, p. 19.

¹² Clark G., Sohn L. World peace through world law. Cambridge, 1965, p. 345.

¹³ Friedmann W. The Changing Structure of International Law. London, 1964, p. 135.

¹⁴ Fenks C. W. Law in the World Community. London, 1967, p. 33.

в. Концепция государства-посредника. Эта концепция появляется в обстановке дальнейшего обострения кризиса капиталистической системы в середине XX столетия. Для растущей интернационализации капитала верховенство государственной власти превращается в оковы, в результате чего национальная буржуазия начинает искать выход из-под контроля государства для усиления своей экспансии на международной арене путем сращивания национальных монополий нескольких стран в сверхмощные транснациональные объединения. Теоретической основой наступления на положение равноправного суверенного государства и попыток этих сверхгигантских монополий низвести его до положения послушного орудия исполнителя их воли выступает сегодня концепция государства-посредника.

Согласно этой концепции основу международных отношений образует не система равноправных отношений между государствами, а некая система, состоящая из «междучеловеческих и международных групповых отношений»¹⁵, государства же являются субъектами международной юридической системы лишь в косвенном смысле»¹⁶. Исходя из этого априорно допускаемого постулата, К. С. Карлстон разработал даже теорию перестройки всей системы современных международных отношений. Он предлагает заменить существующую систему отношений между государствами международной системой отдельных групп, которые в пределах этой системы «будут призывать к признанию их частных интересов»¹⁷. Прообразом подобных групп, по его мнению, являются такие монополистические объединения, как ЕЭС, ЕОУС, или военные агрессивные блоки типа НАТО. Уже сегодня этот защитник капиталистического строя предлагает гражданам различных стран ориентироваться в своей деятельности на «выход из-под юрисдикции своих государств»¹⁸. Государству же в проектируемой К. С. Карлстоном международной системе «межгрупповых отношений» отводится роль посредника, роль

¹⁵ Truysol y Serra A. Genese et structure de la societe internationale -- In: Recueil des cours. The Hague, 1959, v. 96, p. 566.

¹⁶ Coplin W. D. The functions of international law. Chicago, 1966, p. 22

¹⁷ Carlston K. S. Law and organization in world society. U. S. A. Urbana, Univ. of Illinois press, 1962, p. 67.

¹⁸ Ibid, p. 103.

органа, выразителя интересов монополистических группировок, посредника между конфликтующими монопольными объединениями в борьбе за рынки сбыта и источники сырья.

Согласно этой концепции государство как посредник на международной арене не может обладать суверенными правами и, следовательно, лишено юридических средств для защиты своих интересов. Надо ли доказывать, что эти замыслы направлены в первую очередь против слабых в экономическом отношении и против социалистических государств. Оно лишь орган, наделенный правами в объеме, установленном для него тем монопольным объединением, волю которого оно выражает. Таким образом, статус посредника означает для государства утрату возможностей равного правообладания и превращение его в послушный орган воли узкого круга лиц, управляющих транснациональными монополиями.

Концепция государства-посредника отвергается наукой международного права социалистических стран, она подвергается радикальной критике и среди буржуазных ученых. Так, один из них И. Старк по этому поводу писал: «Использование государства в качестве посредника или ширмы для применения норм международного права не может сейчас удовлетворить всех для достижения целей современной системы»¹⁹. Концепция государства-посредника — это одно из средств в арсенале империалистической пропаганды, стремящейся идеологически защитить разваливающуюся систему эксплуататорских отношений.

Итак, юридический статус государства в международных отношениях является важной предпосылкой тех международных прав и обязанностей, которые оно приобретает и применяет в целях обеспечения своих жизненных интересов. Равные возможности в приобретении прав и обязанностей, открывающиеся перед государствами на международной арене, обслуживаются равным для всех них международно-правовым статусом. Но рассмотренные выше буржуазные теории выступают за двойной, т. е. неравный международно-правовой статус государств, один для империалистических, другой — для всех остальных государств. Такая позиция буржуазных ученых вызвана их стремлением сохранить эксплуататорские, угнетательские отношения на международной арене и направлена на то, чтобы открыть сильным империалисти-

¹⁹ Starke I G. An introduction to international law. London, 1967, p. 66—67.

ческим державам широкие возможности для правообладания. Интересам мирного сосуществования государств, их социальному прогрессу соответствует единый, равный для всех них международно-правовой статус, такой статус открывает перед каждым из государств равные возможности правообладания. Перед каждым государством независимо от его силы, размеров и социально-политической природы, согласно современному международному праву, открыты юридически равные возможности стать носителем конкретных международных прав и обязанностей, обеспечивающих защиту его жизненных интересов.

ЗНАЧЕНИЕ СТРУКТУРЫ МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

В. А. СОКОЛОВ

В современных условиях значительное число норм международного публичного права реализуется через межгосударственные правоотношения. Начало, течение и завершение межгосударственных правоотношений представляет собой управляемый волей участвующих в них государств процесс, в течение которого норма поведения государств, закрепленная в соглашениях, переводится в реальное поведение субъектов данного правоотношения. Знание этого процесса, его составных частей, их взаимозависимостей и т. п. представляет собой средство контроля и направления работы его механизма, позволяет предвидеть и прогнозировать результаты регулирования международных отношений.

Первоначальной теоретической категорией в юриспруденции, от которой отпращивались исследователи различных правоотношений, являлся «состав правоотношения». На этом уровне представления о механизме правоотношений держались не один десяток лет, в том числе и в советской теории права. Так, С. А. Голунский и М. С. Строгович еще в начале 40-х годов писали о «составе правоотношения»¹. Этот взгляд на механизм правоотношения разделяли ученые и в теории международного права вплоть до последних лет. В конце 40-х годов о составе международного правоотношения писал М. Геновски², а в начале 70-х годов — В. М. Шуршалов³.

В представлении ученых формула «состав правоотношения» заключает в себе мысль об упорядоченном, соединенном

¹ См.: Голунский С. А., Строгович М. С. Теория государства и права М., 1940, с. 273.

² См.: Геновски М. Междудержавно стопанско-правни отношения. Същност и организация. София, 1949, с. 25.

³ См.: Шуршалов В. М. Международные правоотношения. М., 1971, с. 43.

из более простых частей едином целом, это единое целое есть минимальная совокупность основных компонентов, достаточная для образования регулятивного механизма каждого правоотношения. «Состав правоотношения» несет в себе представление о нем как о механическом, а не органическом соединении частей. Расчлененное на части правоотношение всегда рассматривалось как набор ряда объектов, каждый из которых исследовался изолированно. Как верно заметил И. И. Лукашук, «в прошлом международно-правовое исследование сводилось в основном к «расчленению изучаемого объекта на его составные части и к описанию качеств этих частей»⁴. При этом каждый из исследователей в «состав правоотношения» включал те явления, которые вытесали из его философских взглядов. Этот уровень исследовании правоотношений позволял фиксировать лишь статическую количественную определенность правоотношения, но он не объяснял взаимодействия этих частей правоотношения между собой, не позволял познать законы, специфику организации, способ взаимосвязи компонентов как в субординационных, так и в координационных правоотношениях, не выражал процесс реализации норм международного права (соглашения). Понятие «состав», как справедливо отмечает В. В. Агудов, было исторически и логически первой ступенью познания явлений вообще⁵.

Категория «состав правоотношения» возникла и отражала собой субординационные правоотношения в те времена, когда в науке господствовало механистическое представление о явлениях. Эта категория обнимала собой набор ряда объектов, которые в различных отраслях права были различными, она позволяла лишь сопоставлять и сравнивать правоотношения между собой по каждому из элементов в их статике, но она оказывалась беспомощной всякий раз, когда возникала необходимость исследовать процесс регулирования международных отношений. В самом деле, на какие бы компоненты ни разделялись субординационные и координационные правоотношения, их состав был единым, хотя организация компонентов этого состава в каждом правоотношении была различной. Правда, различные отрасли права вкладывали

⁴ Лукашук И. И. Международно-правовое регулирование международных отношений. — М., 1975, с. 37.

⁵ См.: Агудов В. В. Категории «форма» и «структура». М., 1970, с. 44; См. также: Вопросы философии, 1971, № 1, с. 47.

различное содержание в каждый из компонентов состава ее правоотношений, и это обстоятельство до некоторой степени позволяло индивидуализировать, а затем и сравнивать одноименные компоненты тех и других правоотношений. Но «состав правоотношения» не мог раскрыть глубоких различий в устройстве сравниваемых правоотношений, эти различия на данном уровне исследования оставались скрытыми. Различия в организации правоотношений, состоящих из одноименных компонентов, могли быть вскрыты на более высоком уровне по сравнению с тем, который охватывался понятием «состав правоотношения».

В самом деле, категория «состав правоотношения» позволяет различать в нем отдельные части, но регулирование общественных отношений происходит не частями, а в целом. Следовательно, представление о механизме правоотношения как о целом требует иных категорий. Работы советских философов и юристов показывают, что изучение механизма правоотношений прошло ту ступень, на которой представления о нем не выходят за рамки как совокупности частей. С развитием науки взгляд на правоотношение как на простую совокупность частей уже не удовлетворяет, поскольку он не объясняет многих возникающих в процессе реализации норм международного права проблем. В последнее десятилетие все настоятельнее начинает пробивать себе дорогу представление о правоотношении как о сложном взаимодействии составляющих его элементов.

Исследование наукой различных сфер объективной действительности привело к выводу о структурном содержании каждого без исключения явления окружающей действительности. В настоящее время считается общепризнанным, что любой объект исследования имеет определенную структуру, бесструктурных объектов нет⁶. «Структурность является всеобщей фундаментальной чертой материи», — отмечает Н. Ф. Овчинников⁷. «Науке неизвестно какое-либо первичное, бесструктурное аморфное состояние мира», — пишет М. Н. Гре-

⁶ См.: Никитин Е. П. Объяснение — функция науки М, 1970, с. 103.

⁷ Структура и форма материи/Ред. М. Э. Омелянский. М., 1967, с. 44; См. также: Свидерский В. И. О диалектике элементов и структуры в объективном мире и познании. М., 1962, с. 28; Свидерский В. И., Зобов Р. А. Новые философские аспекты элементарно-структурных отношений. Л., 1970, с. 34—122.

кий⁸. Структурный метод оказался тем рычагом, с помощью которого в науке начался переход от эмпирических описаний правовых явлений к исследованию сложных процессов, протекающих в этих явлениях.

В теории права в последние годы появились работы монографического характера, авторы которых выступают за переход от состава правоотношения к более высокому уровню их исследования, а именно к уровню их структурной организации. Так, Р. О. Халфина, применяя метод структурного анализа, выступила с обоснованием новой концепции правоотношения как «единства формы и материального содержания»⁹. В структурном плане рассматривает правоотношение и А. М. Васильев¹⁰, с аналогичным предложением выступает М. Геновски в теории международного права¹¹. Таким образом, категория «структура правоотношения» начинает прочно утверждаться как в советской юриспруденции, так и в юриспруденции других социалистических стран.

Современный уровень советской теории международного права таков, что для него вообще характерно стремление проникнуть в глубину содержания даже второстепенных правовых явлений, поэтому исследование структурной организации межгосударственных правоотношений—это путь проникновения в содержание данного ключевого института международного права и получения представлений о тех процессах, которые протекают во время реализации нормы международного права (соглашения). Без ясного представления о структуре межгосударственных правоотношений бессмысленно научное понимание сути происходящих в их недрах процессов, исследование структуры межгосударственных правоотношений может стать ключом к теоретическому осмысливанию также и других институтов современного международного права. Как верно замечает А. М. Васильев, исследование правоотношений на уровне структурной организации «создает основу для дальнейшей научной разработки функциональной диалектики регулятивных механизмов правового отношения. Такой ход мысли естествен для научного познания, которое лишь тогда

⁸ Грецкий М. Н. Структурные исследования в гуманитарных науках — Вестн. Моск. ун-та. Сер. филос., 1977, № 1, с. 16.

⁹ Халфина Р. О. Общее учение о правоотношении М., 1974, с. 79.

¹⁰ См.: Васильев А. М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права М., 1976, с. 176.

¹¹ См.: Геновски М. Основы международного права. София, 1969, с. 88.

может раскрыть действительный механизм или, условно говоря, физиологию правовой нормы, когда пройдет этап изучения ее структурной организации»¹².

Процессы, протекающие при реализации нормы международного права, не лежат на поверхности, и, как писал К. Маркс, в подобных случаях научного исследования «нельзя пользоваться ни микроскопом, ни химическими реактивами. То и другое должна заменить сила абстракции»¹³. Конечно, надо отдавать себе отчет в трудности теоретического воспроизведения структурной организации межгосударственных правоотношений, ведь они, как и все остальные социальные связи, не сводятся к физическому контакту его субъектов или непосредственному присутствию последних. К. Маркс неоднократно подчеркивал мысль о том, что общественные отношения хотя и неотделимы от продуктов труда, все же не содержат в себе никаких чувственно осязаемых видов материи. Трудности структурного анализа межгосударственных правоотношений усугубляются и тем, что «среди философов нет единого мнения о том, что такое структура вообще, включает ли она элементы или сводится к совокупности отношений, является ли она функциональной или нет и т. п.»¹⁴.

Как бы ни сложен был путь исследования межгосударственных правоотношений, не существует никакой необходимости отказываться от исследования их структурной организации. Исследование структуры межгосударственных правоотношений является исходным пунктом для разработки нормативных конструкций этих правоотношений и составления рекомендаций по совершенствованию механизма правового регулирования отношений между государствами в эпоху мирного сосуществования.

Современная буржуазная наука права уходит в сторону от изучения структуры правоотношений различными путями, одним из которых является метод символического обозначения частей правоотношения. С помощью условных математических знаков буржуазные авторы изображают отдельные части правоотношения. Основатель этого метода В. Ховельд составлял из математических знаков всевозможные комбинации, каждая из которых изображала, по его мнению, различные правовые отношения. Метод символического воспро-

¹² Васильев А. М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976, с. 176.

¹³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд., т. 23, с. 6.

¹⁴ Грецкий М. Н. Указ. раб., с. 14.

изведения правоотношений ведет к исключению социального содержания из обозначаемых явлений, к созданию безжизненных схем, надуманных комбинаций, лишенных реального содержания. Этот метод знаменует собой переход буржуазной науки права на позиции схоластики и голых абстракций. В этой связи такой буржуазный ученый, как В. Ваддель, прямо заявлял, что «отдельные концепции права и обязанности не содержатся в этих символах»¹⁵.

В подобных попытках объяснить механизм правоотношения все очевиднее сказывается регресс буржуазной науки права, ее неспособность отражать в своих понятиях всю сложность международно-правового регулирования. В межгосударственных правоотношениях выделяются не части, а «элементы» как неделимые в определенном отношении компоненты¹⁶. На уровне своей структуры межгосударственные правоотношения состоят не из частей, а из элементов как конструктивных компонентов особого свойства. Выдвигая это положение, мы не усматриваем здесь простую смену наименований, а полагаем, что лишь элементы, а не части межгосударственного правоотношения, образуют его структуру. К категории «элемент» марксистско-ленинская философия относит «не просто любые части данного целого, а лишь те из них, которые, вступая в определенную систему отношений, непосредственно создают данное целое»¹⁷. Каждый элемент межгосударственных правоотношений четко отделяется от остальных, каждый из них имеет свои обозначения, назначения и относительно определенное существование, каждый из элементов существует и функционирует, выполняя свое назначение, каждый из них связан и оказывает воздействие на другие элементы прямо или косвенно. Для межгосударственного правоотношения характерен определенный порядок расположения и связей его элементов.

Структурный анализ обязывает рассматривать компоненты, образующие правоотношение, не с точки зрения их изолированного существования, а с точки взаимной связи всех их в единое целое. Это целое не произвольная комбинаторика, не набор механически соединяемых в произвольном порядке элементов, а четко выраженное единство количественной и

¹⁵ Waddell W. Structure of laws as represented by symbolic methods. San Diego, 1961, p. 1.

¹⁶ Философская энциклопедия М., 1970, т. 5, с. 140.

¹⁷ Актуальные проблемы философской науки Л., 1968, с. 4.

качественной сторон правоотношения. На этом зиждется разделение межгосударственных правоотношений на типы.

Структура межгосударственных правоотношений — это новая ступень в исследовании этих правоотношений, но нельзя думать, что «состав межгосударственного правоотношения» и «структура межгосударственного правоотношения» — это оторванные друг от друга объекты познания. Наоборот, «собственно структурный анализ системы начинается с выявления состава системы, с исследования ее частей»¹⁸. Между «составом межгосударственного правоотношения» и «структурой межгосударственного правоотношения» существует связь как между различными уровнями познания исследуемых явлений. Понятие «структуры межгосударственного правоотношения», так же как и «состава межгосударственного правоотношения», включает в себе мысль о том, что правоотношение состоит из известного числа компонентов, но «структура межгосударственного правоотношения» показывает, что эти компоненты взаимосвязаны таким образом, который создает из этого комплекса именно межгосударственное международное, а не иное публичное, хотя бы и международное правоотношение. Правильно, на наш взгляд, отмечает в этой связи Д. Д. Котикова, что «понятие структуры правоотношения не тождественно с принятым в юридической науке понятием его состава. Состав правоотношения характеризуется перечислением и анализом не элементов, а составных частей последнего, каждая из которых имеет для него различную значимость»¹⁹.

В самом деле, частью правоотношения можно именовать одновременно обоих его субъектов или группу иных компонентов правоотношения, как это иногда и делается в научной литературе. Но нельзя, с научной точки зрения, объединить, например, субъекта права и субъекта обязанности в одну группу и рассматривать ее как самостоятельный элемент правоотношения. Поэтому в отличие от «состава межгосударственного правоотношения», передающего, главным образом, мысль о множестве самостоятельных частей, формула «структура межгосударственного правоотношения» идет значительно дальше. Она подразумевает и определенный способ

¹⁸ Философская энциклопедия, т. 5, с. 140.

¹⁹ Котикова Д. Д. О понятии и месте правовых отношений в системе общественных отношений — В кн.: Методологические вопросы общественных наук/Ред. В. П. Тугаринов и А. В. Дроздов. Л., 1971, вып. 2, с. 72.

взаимосвязи и взаимодействия составных компонентов. Структура переносит внимание исследователя на организацию данного явления. Без элементов структура межгосударственных правоотношений реально не существует. Вот почему представление о его структуре как о «законе устойчивых связей элементов содержания»²⁰ является сомнительным, поскольку структура не сводится к структурному отношению. «Не существует структур самих по себе, вне элементов»²¹, а вышеуказанное определение структуры правоотношения сводит его именно к структурному отношению.

Элементы структуры международных межгосударственных правоотношений отличаются от частей состава данного правоотношения тем, что каждый из них находится в определенных зависимостях от всех иных элементов. Проявление свойств каждого из них или само существование одних элементов в структуре зависит от проявляемых свойств и существования других элементов. В «составе правоотношения» констатация этих зависимостей не отмечается. Но, с другой стороны, нельзя рассматривать это согласованное сочетание определенных элементов в межгосударственных правоотношениях как застывшую категорию. Структура межгосударственных правоотношений весьма подвижна, она формируется, живет, преобразуется, заключая в себе, таким образом, возможности ее модификации. Структура межгосударственных правоотношений отражает в себе процесс реализации принадлежащих государствам прав и обязанностей, она эластична. Жесткая структурная организация межгосударственных правоотношений препятствовала бы их поэтапной реализации.

Представление о структуре межгосударственных правоотношений должно опираться на предпосылку о межгосударственных отношениях как разновидности социальных отношений, возникающих и существующих в сообществе госу-

²⁰ Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975, с. 18.

²¹ Проблемы структуры в научном познании/Под ред. О. С. Зелькиной. Саратов, 1965, с. 4. Конечно, нельзя резко противопоставлять «состав» и «структуру» правоотношения. «Само понятие структуры опирается на представление о некотором многообразии взаимосвязанных компонентов, поэтому возможность его применения уже в чисто логическом плане предполагает существование «состава», — отмечает Н. И. Степанов. (См. Степанов Н. И. О соотношении понятий состава, части и элемента — Философские науки, 1971, № 5, 78—79).

дарств. Поэтому и структура межгосударственных правоотношений должна заключать в себе элементы, отражающие социальный характер этих правоотношений. В частности, этот вывод можно проследить на примере таких социальных компонентов международных отношений, как государства, которые в структуре межгосударственных правоотношений выражаются как противостоящие друг другу два основных ее элемента — субъекты правоотношения, выступающие центрами притяжения всех иных элементов.

В общей теории права и в теории международного права не существует единства взглядов относительно числа составляющих правоотношение элементов. В советской теории права в настоящее время сложились две основные точки зрения по вопросу о природе, а отсюда и о количестве составляющих правоотношение элементов. Последователи идеологической природы правоотношения утверждают, что оно включает в себя лишь субъективное право и юридическую обязанность. «Никаких других «элементов», кроме взаимных прав и обязанностей, правоотношение не содержит», — писал по этому поводу А. К. Стальгевич²². Эту точку зрения разделяют и другие ученые²³.

Другая группа авторов, отстаивая плюралистическую природу правоотношения, полагает, что его элементами являются: «а) участники правоотношения... б) права и обязанности, их взаимосвязь, в) реальное поведение участников правоотношений в соотношении с правами и обязанностями»²⁴. Эта точка зрения согласуется с материалистической концепцией правоотношения, она является более аргументированной и плодотворной, а поэтому представляется более правильной и приемлемой для теории международного права.

Межгосударственное правоотношение — сложное составное явление, на что не раз обращалось внимание в трудах по теории международного права. Сложность выражается в том, что структура данного правоотношения включает в себя разнообразные по значимости элементы. Все элементы межгосударственных правоотношений получают свое бытие в ка-

²² Стальгевич А. К. Вопросы теории социалистических правовых отношений — Сов государство и право, 1957, № 2, с. 31.

²³ Теория государства и права/Под ред. А. И. Денисова М., 1972, с. 464, Теория государства и права. Основы марксистско-ленинского учения о государстве и праве/Под ред. П. С. Ромашкина и др. М., 1962, с. 462

²⁴ Халфина Р. О. Указ раб., с. 211

честве таковых лишь в пределах данного правоотношения, тем более, что каждый из них не может существовать изолировано друг от друга. Некоторые из этих элементов, как например, субъективное право и юридическая обязанность, реально существуют лишь одновременно с носителями этих прав и обязанностей. Вне этого сочетания, соединения с государствами-носителями этих прав и обязанностей — данные элементы существуют лишь в абстракции. Онтологический статус международных субъективного права и обязанности получают лишь в рамках межгосударственных правоотношений, вне этих пределов они — лишь абстракции²⁵. Поэтому признание того или иного явления в качестве необходимого элемента межгосударственного правоотношения следует искать в его реальном, а не абстрактном существовании.

Принимая во внимание вышеизложенное, к числу элементов межгосударственных правоотношений следует отнести носителя международного субъективного права и носителя международной юридической обязанности, каковыми являются суверенные государства. В структуре межгосударственных правоотношений они выступают как основные, главные элементы этих правоотношений. Межгосударственные правоотношения теоретически и практически нельзя не рассматривать как отношения между реально существующими государствами, поэтому всякое такое правоотношение включает в себя непременно двух субъектов правоотношения. На этом уровне свое бытие получают и являются элементами межгосударственных правоотношений еще и международное субъективное право и юридическая обязанность. Эти элементы, входящие в структуру межгосударственного правоотношения, обладают свойством неделимости относительно друг друга. Другие же компоненты, предлагаемые учеными в качестве элементов межгосударственных правоотношений, этим свойством не обладают, и, следовательно, не могут включаться в систему его элементов. Поэтому следует решительно отвергнуть точку зрения Г. Мослера, предлагающего одним из элементов правоотношений считать правосубъектность²⁶. Международная правосубъектность — это свойство субъек-

²⁵ См. Витрук Н. В. Об онтологическом статусе объективного и субъективного права — Правоведение, 1973, № 1.

²⁶ Mosler H. Die Erweiterung des Kreises der Völkerrechtssubjekte — Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 1962, N 1—2.

та межгосударственных правоотношений, оно — элемент этого субъекта и через него выражается в правоотношении.

Было бы неправильным с диалектической точки зрения ограничивать число элементов межгосударственного правоотношения только указанными выше элементами. Не соединенные определенным образом между собой субъекты права и обязанности с их международными правами и обязанностями еще не создают правоотношения. Для того, чтобы возникло межгосударственное правоотношение, необходима связь, причем связь особого рода для соединения указанных выше элементов в такое сочетание, которое единственно и создаст именно данное, а не иное правоотношение. Межгосударственное правоотношение не состоит и не может состоять из разрозненных элементов и без того, что их связывает. «Можно говорить о структуре правового отношения как общественного явления, о тех необходимых элементах и определяющих связях (разрядка наша. — В. С.) между ними, без наличия которых правоотношение не может быть реализовано», — пишет Д. Д. Котикова²⁷. Требование связи для элементов всякого правоотношения получило признание и в общей теории права. Так, в учебнике по общей теории права отмечается, что «она (структура. — В. С.) состоит из прямых связей субъектов, наделенных взаимными правами и обязанностями, а также из прав и обязанностей, существующих автономно»²⁸. Но связи элементов правоотношения сами являются своего рода необходимыми элементами всякого правоотношения. Задача же состоит в том, чтобы выделить эти связи и определить их особенности применительно к структуре межгосударственных правоотношений. Как без расчленения правоотношения на части нельзя изучать его на уровне «состава», так и без установления взаимосвязи между элементами межгосударственного правоотношения невозможно его научное понимание на уровне структурного подхода, создающего фундамент наиболее глубокого раскрытия механизма межгосударственных правоотношений.

Отсутствие требуемого вида связи, соединяющей элементы межгосударственного правоотношения, может стать показателем деформации структуры правоотношения. Поэтому если в том или ином межгосударственном правоотношении ут-

²⁷ Котикова Д. Д. Указ. раб., с. 67.

²⁸ Теория государства и права/Под ред. К. А. Мокичева 2-е изд. 2. М., 1970, с. 78.

рачен необходимый для координированного правоотношения тип связи, то с точки зрения его структуры можно говорить о его ничтожности, о неустановившемся правоотношении. Это своего рода одно из мерил не только всякого, но и межгосударственного правоотношения. Отсутствие требуемой связи между элементами межгосударственного правоотношения свидетельствует об отсутствии одного из необходимых для данного вида правоотношения элемента, т. е. о частичной или полной его деформации.

В межгосударственное правоотношение в качестве элементов входят не всякие, а лишь особые связи, которые соединяют субъектов правоотношения с субъективным правом и международной обязанностью в нечто единое целое. Обоснованность включения таких связей в структуру межгосударственного правоотношения вытекает из широко распространенного в советской науке взгляда на связи как на составные элементы всякого явления²⁹. Что же касается объекта правоотношения, то вопрос о его включении в структуру правоотношения может быть решен лишь после уточнения этого понятия.

Под объектом правоотношения в теории международного права понимаются различные явления. Так, некоторые ученые говорят о территории и поведении субъекта права³⁰. Другие объектом правоотношения считают «все то, по поводу чего субъекты международного права вступают в правоотношения на основе принципов и норм международного права»³¹. Третья точка зрения сводится к тому, что под объектом правоотношения понимаются «определенные материальные и нематериальные блага, к достижению которых стремятся государства, и которые отвечают жизненным интересам субъектов, участвующих в правовых отношениях»³². Таким образом, наличие расхождения во взглядах о том, что считать объектом правоотношения. Но все эти ученые отправляются от единой теоретической посылки — правоотношение рассматривается либо как «посредствующее звено», либо как «правовая оболочка». Недостаточность этих концепций уже подвергалась критике в юридической литературе, поэтому нет необходимости вновь возвращаться к этому. Отметим лишь, что в решении постав-

²⁹ См. Розова Л. И. Понятия «элемент», «структура», «структурный уровень материи» — Вестн. Моск. ун-та. Сер. филос., 1967, № 3.

³⁰ См. Геневски М. Основы международного права. София, 1969, с. 89.

³¹ Курс международного права. В 6-ти т. М., 1967, т. 1, с. 19—20.

³² Иуршалов В. М. Указ. раб., с. 164.

ленного вопроса о включении объекта правоотношения в структуру межгосударственного правоотношения мы исходим из концепции правоотношения как «единства формы и материального содержания», которая исключает понятие объекта правоотношения. С точки зрения этой теории, межгосударственные отношения, которые по мнению «посредствующего звена», и «правовой оболочки», рассматриваются как объект правоотношения, входят в структуру межгосударственного правоотношения не в качестве объекта этого правоотношения, а являются одним из ее элементов. Разумеется, каждый из типов межгосударственных правоотношений должен соответствовать тем элементам, с которыми он связывается в структуре, но от этого он не теряет качества элемента.

Подводя итог изложенному, можно сделать вывод, что субъект субъективного международного права, субъект юридической международной обязанности, международное субъективное право, международная обязанность, межгосударственное отношение и особые связи между ними — вот тот перечень необходимых элементов, который как минимум должен присутствовать в каждом межгосударственном правоотношении. В этом перечне заключена известная логическая полнота, он является тем «строительным материалом», из которого формируется конкретная структура каждого межгосударственного правоотношения и без исследования которой немислимо научное понимание процессов регулирования международных отношений.

Входящие в межгосударственное правоотношение элементы обладают различными свойствами, роль каждого из них в структуре этого правоотношения неодинакова, вследствие чего сравнительная оценка значения каждого из элементов показывает, что среди них могут быть основные и неосновные элементы. Но в целом межгосударственное правоотношение включает в себя такую определяющую совокупность этих элементов, которая содержит строго типические, необходимые компоненты. Наличие этой определенности типических элементов свидетельствует о том, что без них не может возникнуть и существовать ни одно правоотношение, каким бы незначительным сроком времени ни определялась его служебная роль, и что отсутствие хотя бы одного из этих элементов делает невозможным существование всего правоотношения в целом. Замена же хотя бы одного из них качественно иным эквивалентом даже однородного характера, но с иными свойствами, может не только существенным образом повлиять на

тип правоотношения, но даже сделать вообще невозможной какую-либо правовую связь на основе данной совокупности элементов. Это положение наиболее красноречиво иллюстрируется фактами отказа государства от тех или иных прав или обязанностей в порядке правопреемства, когда вновь возникший субъект международного права отвергает навязанные его предшественнику неравноправные правовые связи. Поэтому лишь строго определенная совокупность данных типических элементов и система устойчивых типических связей образует структуру всякого межгосударственного правоотношения.

Исследование межгосударственных правоотношений показывает, что в образующих эти правоотношения элементах отражается юридически нормативный материал, поскольку эти элементы образуются в рамках юридического, а не просто фактического отношения. Анализ структуры межгосударственных правоотношений в свете нормативного международно-правового материала, из которого черпается юридическое содержание этих элементов, позволяет рассматривать структурную организацию данного правоотношения как со стороны материального, так и со стороны юридически формального содержания.

Анализ межгосударственных правоотношений показывает, что структура каждого из них изменяется и зависит от того, какое содержание вносится в каждый ее элемент, поэтому весьма важно при этом учитывать тот идеологический материал, который содержится в формирующихся элементах. Ведь в одном случае речь может идти о правах и обязанностях, связывающих только однотипные государства, в других — речь может идти об отношениях из многостороннего соглашения, участниками которых выступают и разноклассовые государства. Устанавливая взаимосвязь разнопорядковых элементов, определяя юридические признаки и последствия каждого такого сочетания, факторы, обуславливающие классовую сторону этих элементов, условия, обеспечивающие возникновение данных правоотношений, роль сопутствующих обстоятельств, так или иначе могущих видоизменить структуру межгосударственных правоотношений в каждом данном случае, можно получить четкое представление о структуре различных по своему классовому содержанию правоотношений между государствами. Как бы ни сложен был путь познания структуры межгосударственных правоотношений, нельзя отказываться от этого, поскольку лишь структурный подход может стать

важной опорой в расширении наших представлений о межгосударственных правоотношениях.

Те же решения этого вопроса, которые предлагаются сегодня буржуазными учеными в связи с исследованием отношений между государствами в целом, не удовлетворяют требованиям подлинно научного отображения действительности. Поскольку эксплуататорские классы заинтересованы в том, чтобы скрыть отношения господства-подчинения и представить их формально равными для каждой стороны, постольку и в буржуазной теории международного права имеют место взгляды на межгосударственные правоотношения, искаженно передающие подлинные отношения между государствами в капиталистическом мире. Некоторые из этих точек зрения буржуазных ученых в силу открытого противоречия реальной действительности были отвергнуты наукой права еще до Великой Октябрьской социалистической революции. Другие же более утонченно вуалировали действительные правовые отношения в капиталистическом мире и поэтому оказались более живучими. Эти концепции были приспособлены отдельными буржуазными школами к их учениям, причем каждая буржуазная школа международного права из имеющегося арсенала представлений о межгосударственных правоотношениях избирала ту, которая согласовывалась с основами ее учения, направленного в целом на закрепление господства и подчинения в международных отношениях.

Советская наука международного права, отстаивающая свободу и равенство в международных отношениях всех государств независимо от их типа и размера, заинтересована в научном, правдивом отображении регулятивного механизма межгосударственных правоотношений. Поэтому в основе структуры межгосударственных правоотношений, отвечающей этим требованиям советской науки, лежит признание правовой связи между государствами как субъектами координационных международных правоотношений, а не правоотношений, возникающих из нормы-закона. А ее значение состоит в том, что она наиболее глубоко раскрывает процесс реализации норм международного права (соглашения) и прокладывает путь к правильному определению способов регулирования современных межгосударственных отношений

СОДЕРЖАНИЕ

А. И. Ким 60-летие Союза ССР и развитие советского феде- рализма	3
В. Д. Ардашкин О природе государственности зрелого соци- ализма	24
Б. Я. Бляхман Объективная сторона правоактивного поведе- ния личности	40
В. И. Костенко Исторические предпосылки возникновения социалистической политической культуры	45
А. П. Хрыкин К вопросу о правовом механизме реализации конституционных обязанностей советских граждан	53
Н. Н. Хороший Система источников советского государствен- ного права в федеративном государстве	63
М. А. Митюков Конституция СССР 1924 г. и развитие зако- подательства об автономных областях	75
Ю. А. Евтюхин Контрольная деятельность съездов Советов	86
Л. П. Елизарьева Система Советов народных депутатов	94
Н. Р. Сапунов. Формы деятельности местных Советов по со- циально-экономическому развитию территории	106
В. П. Колесова Ленинские принципы социалистического хо- зяйствования в деятельности местных Советов по государственному руководству экономикой	114
В. Ф. Волович Продовольственная программа и роль админи- стративного права в ее реализации	123
В. И. Маньковская. Вопросы подготовки к комплексному ос- воению целинных и залежных земель в деятельности исполнительно- распорядительных органов местных Советов	139
Л. А. Мицкевич. Взаимоотношения исполкомов краевых, обла- стных Советов народных депутатов с неподчиненными транспорт- ными организациями в сфере планирования	147
А. А. Андриясын Компетенция местных органов материально- технического снабжения (по материалам Кемеровской области)	154
Л. Ф. Тузкова Генеральная схема управления угольной про- мышленностью	163
А. М. Барпашов Теория разделения властей и русская поли- тическая мысль XVIII—XIX вв.	168
Ю. Н. Гавло Политико-правовые принципы правового положе- ния граждан Дальневосточной республики	181
А. М. Дегтярева. Возникновение Государственного совета ГДР	191
В. В. Невинский Движение «гражданской инициативы» в политической жизни Федеративной Республики Германии	199
В. А. Соколов Междунaродно-правовой статус государства — юридическая возможность правообладания	208
В. А. Соколов Значение структуры межгосударственных пра- воотношений в процессе реализации норм международного права	221

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
И ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

ИБ 1461

Редактор В. А. Малаховская
Технический редактор Г. Н. Гридина
Корректор Н. Л. Егорова

Сдано в набор 21/XII-84 г Подписано к печати 21.05.86 г КЗ02114
Формат 60×84^{1/16}. Бумага типографская № 3. Литературная гарнитура
Высокая печать. П. л. 14,75; уч.-изд. л. 12,7; усл. п. л. 13,71.
Тираж 500 экз Заказ 6746 Цена 2 руб

Издательство ТГУ, 634029, г Томск, ул. Никитина, 4
Типография издательства «Красное знамя», 634050, ГСП, г. Томск,
пр Фрунзе, 103.

2 p.



ИЗДАТЕЛЬСТВО
ТОМСКОГО
УНИВЕРСИТЕТА