

Бутурин. Двухнедельник укрепления милиции на Харьковщине // На посту.— Харьков, 1923. 14. Звіт робітничо-селянської міліції // Вісті ВУЦІК.—1929.— 31 січ. 15. Из истории милиции Советской Украины—К., 1965. 16. Итоги второго Всеукраинского административного совещания при Наркомвнуделе // Бюллетень НКВД.—1925.—№ 9. 17. Отчет о деятельности рабоче-крестьянского правительства Украинской Социалистической Советской Республики за период с 1 октября 1922 г. по 1 октября 1923 г.—Харьков, 1924. 18. Отчет учраспреда.

В. Д. ГОНЧАРЕНКО, д-р юрид. наук

## УКРЕПЛЕНИЕ КОМАНДНО-АДМИНИСТРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ НЕГАТИВНОЕ ВЛИЯНИЕ НА ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКУЮ ЖИЗНЬ УКРАИНЫ

(середина 60-х — начало 80-х гг.)

В октябре 1964 г. на Пленуме ЦК КПСС произошла смена партийного руководства СССР. Вместо Н. С. Хрущева первым секретарем ЦК партии был избран Л. И. Брежнев. При нем еще более усилилась роль партаппарата в государственной жизни (5. с. 3). Брежнев продолжал укреплять свое положение, осуществляя политику поддержки советской олигархии и гарантируя этой элите стабильное положение. Поворот в политике, который начался после октябрьского Пленума, означал в значительной мере возврат к консервативным, в определенной степени просталинским позициям. Однако эта тенденция не сразу проявила себя. На первых порах были исправлены некоторые, как их называли «волюнтаристские», ошибки предыдущего хрущевского руководства. Но вскоре стало ясно, что выдвинутый Брежневым лозунг «стабильности» на деле означал отказ от всяких попыток осуществления радикальных перемен, что вполне устраивало консервативные руководящие силы, которые цепко держались за освященные традициями привилегии. На рубеже 60—70-х гг. Советский Союз, а вместе с ним и СССР как полностью интегрированная в это централизованное государство республика, вступил в период своей истории, за которым утвердилось название «застой», продолжавшийся до середины 80-х годов. Оценка состояния советского общества в отмеченные двадцатилетием может быть следующей. Социально-экономическая и политическая жизнь протекала под знаком незавершенности, половинчатости, непоследовательности и противоречивости, отставания в решении объективно назревших задач, в осуществлении крайне необходимых перемен. В значительной степени это было обусловлено тем, что бюрократическая партийно-государственная верхушка СССР в 60—80-е гг. стремилась сбережь сформировавшийся еще в 30-е годы в условиях культа личности Сталина командно-административный метод управления — жестко волевой, опирающийся на бюрократический аппарат, а не на народную

инициативу, отдающий приоритет идее, а не нуждам и потребностям людей. Его очистили с учетом «хрущевской оттепели» (и то не полностью) от наиболее однозных приемов, прежде всего связанных с массовыми репрессиями, но сам стиль управления — авторитарно-патренилистский, антидемократический — сохранился почти без изменения (6, с. 13). Брежневский неостанилизм сопровождался в Украине репрессиями против инакомыслящих, прежде всего, сторонников национального самосознания, суверенитета. Робкие и непоследовательные попытки первого секретаря ЦК КПУ П. Е. Шелеста защитить экономические и культурные интересы республики от союзного центра были негативно восприняты руководством КПСС. С приходом к власти в Украине В. В. Щербицкого и его ставленников начались новые аресты сторонников возрождения украинской государственности.

Свою негативную роль в сохранении командно-административной системы управления сыграл и догматизм в идейно-теоретической сфере, апологетика существующего порядка вещей, выдача желаемого за действительное. Теоретической базой завышенной оценки состояния общества стала концепция развитого социализма, выдвинутая XXIV съездом КПСС как альтернативная явно утопическим теориям непосредственного строительства коммунизма.

Положение о построении развитого социалистического общества было закреплено в Конституции СССР 1977 г. (3, с. 4). Признания развитого социализма перечисляла и Конституция УССР 1978 г. (2, с. 3). Однако многочисленные заявления о достижениях развитого социализма во многом не согласовывались с реальной жизнью. Существующая командно-бюрократическая система управления тормозила прогрессивное развитие общества, негативно влияла на все стороны социально-экономической, политической и культурной жизни, внутреннюю и внешнюю политику страны.

Непоследовательной была внешняя политика СССР. Так, в 60—70-е годы СССР выступил на международной арене в качестве одного из инициаторов политики «разрядки», принял участие в Хельсинском процессе (1975 г.). В указанном русле миролюбивой политики принимала участие в международных отношениях и УССР, используя свои конституционные права в этой сфере. Она являлась членом ООН, ряда ее специализированных органов, организаций, комиссий, комитетов и конференций, входила в состав многих международных организаций — Дунайской комиссии, Международного Красного Креста, Постоянной Палаты Третейского Суда и т. д. УССР была участником более 100 международных договоров. Вместе с тем основные направления внешнеполитической деятельности КПСС и Советского государства в рассматриваемое время, практика ее реализации по-прежнему определялась идеологией конфронтации, утверждением о невозможности дли-

тельного сосуществования социализма и капитализма, а тем более их широкого и глубокого взаимодействия для решения глобальных проблем. Отсюда стремление поддерживать революционистски ориентированные общественные силы, в особенности, в странах так называемого «третьего мира», что приводило к разжиганию региональных конфликтов. Одним из примеров этого явился ввод советских войск в Афганистан в 1979 г. Международная атмосфера резко «похолодала». Силовые методы советская командно-административная система применяла и в отношении союзников по социалистическому лагерю. Пример тому — пресечение в 1968 г. Советским Союзом «оттепели» в Чехословакии с помощью войск Организации Варшавского Договора.

Командно-административная система управления оказала пагубное влияние на экономику страны. В то же время нельзя отрицать, что в рамках этой системы делались отдельные попытки найти способы решения некоторых экономических проблем. Правда, это удавалось лишь в то время, пока экономика развивалась на экстенсивной основе. Так, в сентябре 1965 г. Пленум ЦК КПСС принял специальное постановление «Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства». В соответствии с этим решением во второй половине 60-х годов начала осуществляться хозяйственная реформа. Создавались научно-производственные объединения, возникали новые отрасли промышленности (роботостроение, микроэлектроника и пр.), предпринимались попытки более гибкого планирования. Реформа оказала благоприятное влияние на развитие народного хозяйства. Восьмая пятилетка (1966—1970 гг.) была успешно завершена. Все же последующие пятилетние задания развития народного хозяйства уже не выполнялись. К началу 70-х гг. экстенсивные факторы роста экономики в основном себя исчерпали, в то время как развернувшаяся в мире научно-техническая революция требовала перехода к интенсивным методам повышения производительности труда, научно-технического прогресса. Сохранение же командно-административных методов управления с их чрезмерной централизацией и жесткой регламентацией сыграло исключительно негативную роль в этой области. Система оказалась невосприимчивой к новым формам управления и свела на нет имевшие место позитивные стороны реформы.

В условиях высоких цен на нефть и газ на мировом рынке страна сделала ставку на расширение продажи сырья. Во второй половине 70-х гг. в мире разразился энергетический кризис, который стимулировал создание энергосберегающих технологий. Падение спроса на топливо привело к снижению на него мировых цен, а это больно ударило по экономике СССР. Так как экономика УССР

входила в единый народнохозяйственный комплекс страны, то в ней темпы упадка приобретали катастрофический характер. За 15 лет (с 1965 г. по 1980 г.) темпы роста производительности общественного труда в Украине уменьшились более чем вдвое, по большинству показателей планы не выполнялись, качество значительной части промышленной продукции не соответствовало потребностям. Тяжелое положение сложилось и в сельском хозяйстве.

В условиях господства командно-административной системы управления негативные явления давали себя знать в социальной сфере. Замедление темпов роста экономики в сочетании с остаточными принципами финансирования социальных программ отразилось на уровне благосостояния советских людей. И хотя в рассматриваемое двадцатилетие наблюдалось повышение заработной платы трудящихся, осуществлялось жилищное строительство, оказывалась бесплатная медицинская помощь, тем не менее жизненный уровень народа в целом оказался существенно более низким, чем в большинстве развитых капиталистических стран. Так, к началу 80-х гг. между декларированными целями жилищной политики и идеологической доктриной, с одной стороны, и реальной тяжелейшей жилищной ситуацией — с другой, образовался колоссальный разрыв (1, с. 99). На здравоохранение тратилось не более 4 % национального дохода (в развитых странах — 10—12 %). С 1956 г. в течение многих лет не изменялось законодательство о пенсиях, хотя в стране проживало более 50 млн. пенсионеров. Около 40 % всех трудящихся были заняты неквалифицированным физическим трудом. Уже в 70-х гг. в отдельных регионах страны начали вводить карточную систему распределения продуктов. Снижение жизненного уровня десятков миллионов советских людей, отсутствие эффективных стимулов к труду вызывали процессы физической и социальной деградации, нарастание таких негативных явлений, как спекуляция, коррупция, пьянство, алкоголизм, наркомания и т. д. Советский Союз, а вместе с ним и УССР, вплотную подошли к кризису всей социально-экономической системы.

Командно-административные методы управления оказали пагубное воздействие и на функционирование политической системы советского общества. Ее развитие носило сложный и противоречивый характер. Основным было противоречие между демократической формой и бюрократической сущностью политической системы. Это в значительной мере было связано с замкнутым характером политической системы советского общества, состоящим в том, что исчерпывающий перечень всех составных элементов этой системы определялся в конституционном порядке (вначале в Конституции СССР 1936 г., а затем в Конституции СССР 1977 г.). Так, согласно Конституции СССР 1977 г. составными элементами политической системы советского общества были: КПСС, Советское госу-

дарство, профсоюзы, комсомол, кооперативно-колхозные объединения, общественные организации. Согласно ст. 6 Конституции КПСС провозглашалась «руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций» (3, с. 7). Это на деле означало полное господство КПСС, точнее партаппарата, над всеми сферами жизни советского общества, в том числе над государством, государственными органами всех уровней, общественными организациями. В самой же КПСС, а также в Компартии Украины в период «застоя» происходили негативные процессы, что пагубно сказывалось на состоянии всех остальных элементов политической системы советского общества (6, с. 54—123). Партийное руководство в ряде случаев возраждало старые сталинские методы руководства и управления. Как и прежде, партия действовала внутри командно-административной системы управления, возвышаясь над всеми, давая непререкаемые установки и команды, подменяя государственные и хозяйственные органы и утрачивая свою специфичность политической организации. Практически имело место смешение функций партийных и государственных органов, сращивание партийного и государственного аппарата. Для стиля и методов партийной работы были характерны формализм и бюрократизм. Одной из уязвимых сторон в функционировании КПСС явилась кадровая политика. Имитация многими руководителями своих служебных функций, подмена организаторской деятельности парадностью, принципиальности — конъюнктурщиной, социальной демагогией, распространение протекционизма, взяточничества, «кумовства» позволили десятки лет недостойным людям занимать высокие и ответственные посты, пользоваться незаслуженными привилегиями и преимуществами. Всячески поддерживался и укреплялся культ Брежнева. Тем самым сохранялась и укреплялась система «вождизма» на всех уровнях.

Пороки в КПСС трансформировались на всю политическую систему советского общества, которая обюрократизировалась, теряла гибкость, способность адекватно реагировать на развивающиеся общественные процессы. Негативные явления происходили и в главном элементе политической системы — Советском государстве. Однако они существовали под прикрытием парадных фраз о всемерном развитии демократии. Ярчайший тому пример — Конституция СССР 1977 г. и принятые на ее основе конституции союзных республик. Так, порядок принятия Конституции СССР был выдержан в демократическом духе. После того, как проект Конституции был рассмотрен Президиумом Верховного Совета СССР и майским (1977 г.) Пленумом ЦК КПСС, он был опубликован для всенародного обсуждения. Этот процесс длился почти четыре месяца. В ходе обсуждения документа было получено около 400 тыс. предло-

жений (4, с. 195). Однако учтена была лишь небольшая часть поправок, имевших главным образом редакционный характер. 7 октября 1977 г. Конституция СССР была утверждена Верховным Советом СССР. Конституция УССР была разработана в полном соответствии с союзным Основным Законом и утверждена Верховным Советом УССР 20 апреля 1978 г.

Исходным для содержания конституций стал тезис о том, что в стране построено общество развитого социализма и в соответствии с этим нарастает процесс социальной однородности. Положения эти не учитывали реалий общественного развития и не соответствовали им. Декларативный характер носили и многие другие положения Конституции СССР и Конституции УССР. Так, в них говорилось, что власть принадлежит народу. Однако в действительности народ был отчужден от реального участия в управлении государственными и общественными делами, а представительные органы были вытеснены аппаратом, который все больше и больше бюрократизировался. Конституции провозглашали широкий круг прав и свобод советских граждан, выделив эти права и свободы в особую главу. В то же время механизм реализации прав граждан был ненадежен, а то и вообще отсутствовал. Для реализации наиболее существенных социально-экономических прав явно не хватало средств, так как в финансировании социальной сферы действовал остаточный принцип. Конституция СССР, заявляя о суверенитете союзной республики, в то же время достаточно много внимания уделяла обеспечению и гарантированию суверенитета Союза ССР, что практически означало консервацию исключительного централизма в управлении страной. К числу гарантий союзной государственности относилось, например, общесоюзное гражданство, принцип соответствия основных положений республиканского законодательства Конституции СССР и общесоюзному законодательству, приоритет общесоюзного закона в случае его коллизии с республиканским законом. Статья 73 Конституции СССР относилась к исключительному введению Союза ССР широкий круг вопросов в таких сферах как оборона, транспорт, связь, энергетика и др. Конституция СССР предусматривала бюрократическую сверхцентрализацию в областях, где это существенно ущемляло права республик. Это прежде всего экономика, бюджет, формирование народнохозяйственного плана. В рассматриваемый период сложилась порочная практика, когда органы Союза ССР присваивали полномочия союзных республик, игнорируя или нарушая их. Так, согласно ст. 73 Конституции СССР высшие органы государственной власти Союза должны были обеспечивать единство законодательного регулирования на всей его территории, устанавливая основы законодательства Союза ССР и союзных республик. Однако вопреки этому положению случалось, когда союзные органы государст-

венной власти принимали не основы как основополагающие общесоюзные акты в тех или иных отраслях законодательства, а законы, законодательные акты, которые в полном объеме регулировали те или иные общественные отношения, в том числе и в вопросах совместного ведения Союза ССР и союзных республик. Имели место и случаи в деятельности союзных органов государственной власти и управления, когда они решали вопросы, целиком отнесенные к ведению союзных республик (7, с. 17). Механизм же, с помощью которого союзная республика могла бы противостоять давлению со стороны общесоюзных ведомств, Конституция СССР не предусматривала. Вместо предоставления союзной республике права самой защищать свой суверенитет Конституция СССР зафиксировала в ст. 81, что «суверенные права союзных республик охраняются Союзом ССР». Не имело реального значения и представительство союзных республик в общесоюзных органах. Что же касается такой гарантии суверенитета союзной республики, как право ее выхода из состава СССР, то фактически это была лишь декларация. Достаточно сказать, что законодательный порядок реализации права на отделение союзной республики в рассматриваемый период даже не был разработан. Таким образом, правовой статус УССР как суверенного государства во всех сферах жизни был фикцией. Давление и диктат союзных структур, сверхцентрализация управления находили свое отражение и в системе государственного аппарата, и в системе законодательства.

К середине 80-х годов в силу господства командно-административной системы управления УССР, как и вся страна в целом, находилась в фазе глубокого экономического и политического кризиса, что настоятельно требовало радикального обновления.

Список литературы: 1. Бессонова О. Э. Жилье: Рынок и раздача.— Новосибирск, 1993. 2. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки.—К., 1978. 3. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик.—М., 1978. 4. Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции: 2-е изд., доп.—М., 1987. 5. Кульчицкий С. В. Новітня історія України // Український історичний журнал.—1991.—№ 12. 6. На пороге кризиса: нарастание застойных явлений в партии и обществе.—М., 1990. 7. Погорілко В. Ф. Національно-державний устрій СРСР.—К., 1989.

Ю. Н. ТОДЫКА, д-р юрид. наук,  
С. В. СТАРЖИНСКИЙ

## **ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ВОСПИТАНИЯ ГРАЖДАН**

Правовое государство может основываться только на прочном юридическом фундаменте при обеспечении реального народовлас-