

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ

18 | 86



СО Д Е Р Ж А Н И Е

Цветков В. В. К вопросу о повышении эффективности государственного управления	3
Орзих М. Ф. Структура законодательства о советском государственном управлении	10
Виноградская С. П., Юзьков Л. П. К вопросу о содержании советского государственного управления	16
Битяк Ю. П. Совершенствование управления народным хозяйством в СССР — объективная закономерность	21
Самсонов В. Н., Шумейко Е. К. Конституция СССР и развитие законодательства в области культуры	27
Гончаренко В. Д. Правовые основы контрольных полномочий Верховного Совета Украинской ССР и формы их реализации	32
Павловский Р. С. Эффективность деятельности местных Советов народных депутатов и пути ее возрастания	39
Воронов Н. П. О юридических гарантиях законности правовых актов местных Советов народных депутатов	47
Богуцкий В. В., Дуравкин М. П. К вопросу о совершенствовании деятельности отделов и управлений исполкомов местных Советов народных депутатов	53
Коваль Л. В. Субъекты ответственности по новому законодательству об административных правонарушениях	59
Нечитайленко А. А. Предупреждение административных правонарушений в сфере управления народным хозяйством	64
Юрков Б. Н. Процессуальные средства обеспечения законности в деятельности органов административной юрисдикции	70
Воронова Л. К., Кадьякаленко С. Т. Некоторые вопросы совершенствования правового регулирования финансовых отношений	73
Настюк В. Я. К вопросу о совершенствовании правового регулирования финансового контроля	80
Скрыпник А. П. Взаимодействие государственных органов, общественных организаций и трудовых коллективов в развитии физической культуры и спорта	83
Пушмин Э. А. Закон о Государственной границе СССР 1982 г. — развитие пограничного режима Советского государства	88

Т Р И Б У Н А М О Л О Д О Г О У Ч Е Н О Г О

Кушниренко А. Г. Украинская ССР — суверенное Советское социалистическое государство в составе СССР	93
Румянцев В. А. Организация и компетенция ВУЦИК по положению от 12 октября 1924 г.	98
Лбов А. С. К вопросу о развитии законодательства об административной ответственности	102
Кузнецов И. А. Решения местных Советов, предусматривающие административную ответственность	109
Зуй В. В. Правила торговли и контроль за их соблюдением	115
Старжинский С. В. Обеспечение законности в управлении связью	119
Шульга М. Г. Функции администрации государственного предприятия	125
Яричевская Л. В. Правовые акты администрации учреждений здравоохранения	129
Бигун В. А. Конституционный принцип участия представителей общественных организаций и трудовых коллективов в гражданском судопроизводстве	136
Буроменский М. В. СССР и эффективное ведение переговоров о разоружении	139
Гаращук В. Н. Административно-правовые средства борьбы с бесхозяйственностью	143

МИНИСТЕРСТВО ВЫСШЕГО И СРЕДНЕГО
СПЕЦИАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ УССР

ХАРЬКОВСКИЙ ОРДЕНА ТРУДОВОГО КРАСНОГО ЗНАМЕНИ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ имени Ф. Э. ДЗЕРЖИНСКОГО

ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ

ВЫПУСК 18

**Республиканский
межведомственный
научный
сборник**

Основан в 1976 г.

Раскрываются вопросы повышения роли Советов народных депутатов, совершенствования государственного управления и законодательства об исполнительно-распорядительной деятельности, реализации гражданами своего административно-правового статуса. Рассматриваются отдельные проблемы применения законодательства об административных правонарушениях.

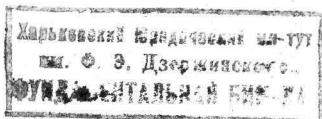
Для научных работников, специалистов.

Редакционная коллегия: В. Я. Таций (отв. ред.), М. И. Бару (зам. отв. ред.), В. М. Горшенев, Ю. М. Грошевой (отв. секр.), М. И. Бажанов, Л. Я. Носко, Р. С. Павловский, И. Е. Середа, Н. Н. Страхов, В. В. Штерн

Ответственный за выпуск проф. *Р. С. Павловский*

Адрес редакционной коллегии: 310024, Харьков-24, ул. Пушкинская, 77, юридический институт, тел. 40-41-01

Редакция общественно-политической литературы
Зав. редакцией *В. Н. Гвоздей*



ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЙ ЗАКОННОСТИ

Выпуск 18

Редактор *И. И. Коновалова*, художественный редактор *В. Е. Петренко*, технический редактор *Л. Т. Ена*, корректор *Л. А. Марченко*

Информ. бланк № 10344.

Сдано в набор 21.05.86. Подп. в печать 21.10.86. БЦ 08781. Формат 60×90¹/₁₆. Бумага тип. № 2. Лит. гарн. Выс. печать. 9 печ. л. 9,25 кр.-отт., 10 уч.-изд. л. Тираж 1000 экз. Изд. № 1380. Зак. 909. Цена 1 р. 40 к.

Издательство при Харьковском государственном университете
издательского объединения «Вища школа»
310003, Харьков-3, ул. Университетская, 16

Харьковская городская типография № 16
310003, Харьков-3, ул. Университетская, 16

П 1203000000-092
М226(04)-86 453-86

© Издательское
объединение
«Вища школа», 1986

В. В. ЦВЕТКОВ, чл.-кор. АН УССР

Киев

К ВОПРОСУ О ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В условиях планомерного и всестороннего совершенствования социализма необходимо, чтобы вся структура общественного организма функционировала четко, слаженно и бесперебойно, что обеспечивается только при едином политическом руководстве со стороны КПСС и целеустремленной, согласованной и планомерной деятельности всех государственных и общественных организаций, трудовых коллективов. Конкретные формы управления и планирования должны соответствовать реальным условиям каждого этапа общественного развития страны. Это объективная закономерность, и поэтому улучшение системы управления, основанной на принципах демократического централизма, — составная часть общего процесса совершенствования нашего общественного строя, ускорения социально-экономического развития СССР. В новой редакции Программы КПСС сказано, что совершенствование работы государственного аппарата, всех органов управления — дело большой важности. Партия будет неуклонно проводить линию на демократизацию управления, процесса выработки и принятия государственных решений [2].

Чем многообразнее и сложнее процессы и явления общественной жизни, тем выше требования к государственному управлению. Вот почему сейчас так необходимы более интенсивные усилия по совершенствованию государственного аппарата, повышению качества и эффективности работы всех органов управления на основе четкого определения их функций, компетенции, методов улучшения организационной структуры, повсеместного внедрения научной организации труда, укрепления трудовой, плановой и государственной дисциплины, повышения ответственности органов и должностных лиц за порученное дело.

В современных условиях ускорения научно-технического прогресса большинство вопросов управления ставится на качественно новую основу. Система управления ориентируется на достижение поставленных целей в возможно более короткий срок и при наименьшей затрате материальных, финансовых и людских ресурсов, т. е. должна быть эффективной. Сегодня

именно совершенствование системы управления, повышение его интенсивности — один из важнейших наших резервов.

Сложность социальных целей и ситуаций порождает расширение управленческих задач, решать которые призван аппарат управления. В связи с этим сделан акцент на возрастающем значении аппарата государственного управления и расширения его функций в сфере материального производства, социально-бытового обслуживания, культурно-воспитательной деятельности, углублении и развитии всесторонних связей союзных республик, укрепления содружества социалистических стран и др. Поэтому повышение качества и эффективности управленческой деятельности, функциональной результативности работы государственного аппарата управления, его оптимального построения — важнейшая политическая, экономическая и организационная задача современного периода.

Непрерывное социально-экономическое развитие можно обеспечить только при эффективном использовании управленческих ресурсов, в противном случае реализовать позитивные объективные возможности социалистического общества нельзя. В современный период наряду с внедрением научно-технического прогресса одним из важнейших условий развития экономики, повышения благосостояния народа является эффективное управление. Поэтому решительный переход к преимущественно интенсивным факторам экономического роста, подъем эффективности и качества всей работы непосредственно связаны с улучшением наиболее существенных характеристик управленческой деятельности на всех уровнях и во всех звеньях системы государственного аппарата.

Указанная проблема имеет не менее важный политико-идеологический аспект. Усиление эффективности и качества управления — это повышение уровня политических, идеологических, моральных, этических требований к работникам сферы управления, улучшение их воспитания в духе коммунистического отношения к труду, социалистического коллективизма.

Эффективность труда работника — это отношение, складывающееся в обществе по поводу экономии времени во всех формах его проявления в процессе функционирования рабочей силы, экономии, обусловленной целью, основным экономическим законом формации. Труд в сфере управления преимущественно характеризуется такой категорией, как эффективность, которая имеет социально-экономическое содержание и выражает технико-экономические и социальные результаты, а последние, хотя и имеют совершенно определенные качественные показатели, не всегда поддаются точному количественному измерению. Соотношение результатов и затрат живого и овеществленного труда на их достижение выражает эффективность управленческого труда.

Когда говорят об эффективности управления, то имеют в виду не только результат труда служащего — важнейшего элемента системы управления, который практически и выполняет труд по управлению, но и результат взаимодействия всех ее подсистем, элементов и прежде всего управляющей и управляемой. При этом эффективность усилий управляющей системы нельзя сводить к оценке лишь внутренней ее деятельности, без учета результативности воздействия на объект управления.

Эффективность системы управления — понятие более сложное. Ее можно определить как результат воздействия управляющей системы на управляемую с целью добиться желаемого состояния всей системы управления при наименьших трудовых и организационно-материальных затратах. Эффективность управления будет тем выше, чем ближе к оптимальному путь движения к поставленной цели.

Измеряется ли количественно эффективность функционирования системы управления? Этот вопрос, пожалуй, является самым полемическим моментом в исследовании рассматриваемой проблемы. Поскольку данная категория в наибольшей степени сегодня и в перспективе характеризует практическую управленческую деятельность, то она не может быть сведена к организационно-техническому аспекту и должна быть сопоставима на определенных отрезках исторического развития, и, если возможно, то и количественно измерена. Попытки какого-либо сужения данной проблемы, сведения ее лишь к организационно-техническим вопросам, при всей их несомненной важности, не могут увенчаться социальным успехом, ибо в социалистическом обществе важен не только сам по себе непосредственный результат управляющего воздействия, но и пути и средства его достижения, ближайшие и более отдаленные последствия. Организационно-технический механизм управленческого процесса всегда должен соответствовать социально-экономической и политической природе социалистического общества, а реализация управленческих функций должна порождать прогрессивные политические, идеологические и экономические последствия.

Для количественной меры необходимо знать продукт данной сферы человеческой деятельности. Управленческий труд непосредственно не создает элементов стоимостной формулы, т. е. в оценке (измерении) его результатов не применимы стоимостные количественные категории. Однако с возрастанием роли хозрасчета в системе управления экономикой возникает проблема потребительной стоимости управленческой «продукции», каковой является так или иначе информация, ведь управление и есть процесс сбора, обработки и выдачи информации. При таком подходе в определенной мере возможна стоимостная оценка подобной работы. Тем более, что управленческая «продукция», опосредствуясь на материальных результа-

тах производственного коллектива, в конечном счете имеет товарный характер. Однако при этом чрезвычайно сложно выделить долю эффекта, полученного за счет управленческой деятельности. Кроме того, количественная неопределенность многих видов управленческой работы затрудняет определение эффективности труда в сфере управления.

Проще, конечно, определить экономическую сторону эффективности, в показателях которой часто опосредствуются результаты достижения цели функционирования системы. Но управление в любой сфере жизнедеятельности общества не может быть сведено к экономическому аспекту. Это лишь один из компонентов эффективности. Не менее важны стороны, которые не поддаются чисто количественной оценке. Тем более, что чисто экономическая эффективность может не только не совпадать, но и противоречить эффективности, вытекающей из общего социального назначения управления в той или иной сфере общественной жизни.

Затруднение с установлением эффективности управления связано и с тем обстоятельством, что не существует единого критерия ее оценки применительно к различным социальным сферам. Если в сфере производства эффективность управленческой деятельности можно представить такими измеримыми результатами, как повышение производительности труда, рост производства и прибыли, снижение себестоимости и другие технико-производственные показатели, выраженные в цифрах, то в социально-политической сфере подобным образом ее измерить едва ли можно. При всей дифференциации и специфике управления в сфере политики и экономики нельзя не видеть их единства, а следовательно, и связи их оценочных категорий. В социалистических условиях хозяйственная деятельность не может не иметь политической и социальной направленности, как и политическая деятельность не может не влиять на хозяйственную сферу и экономико-производственные результаты.

Чтобы оценить эффективность управления, необходима определенная система показателей и критериев оценки. В настоящее время еще не разработана методика их расчета. В основном существуют методики измерения экономической стороны эффективности управленческого труда в производственной сфере. Оценка экономической эффективности основана на количественном измерении экономии трудовых, временных и финансовых затрат. Однако экономические результаты, как уже отмечалось, не могут выступать в качестве единственного обобщающего критерия. Не менее важны и социальные результаты, а совокупности интегрального комплексного показателя эффективности управления пока еще нет.

Эффективность управления определяется действием множества количественных и качественных факторов политического,

экономического, организационного, морально-идеологического и социально-психологического характера.

Особое значение для возрастания эффективности имеет ведущая роль КПСС в руководстве государственным аппаратом управления. Партийное руководство обеспечивает синхронность функционирования всего механизма управления, устойчивость и мобильность аппарата в соответствии с быстро меняющейся социальной средой. Именно партия объединяет усилия всех государственных органов и общественных организаций, всех звеньев аппарата управления для целеустремленного решения ключевых проблем современности. Возрастание руководящей роли партии, повышение качественного уровня сознательного воздействия на все сферы общественной жизни особенно характерны для этапа совершенствования социализма и выступают как наиболее существенное в современной деятельности аппарата государственного управления. Глубоко сознавая свою историческую роль и ответственность за судьбы страны, партия стремится все более эффективно влиять на ход социальных процессов, совершенствует формы и методы партийного руководства обществом в соответствии с требованиями времени и новыми задачами.

В условиях совершенствования социализма нет иного пути повышения эффективности системы государственного управления, как всемерное и постоянное развитие ее демократических основ. В ходе строительства нового общества обогащается содержание социалистической демократии, отпадают исторически сложившиеся ограничения, разнообразнее становятся формы осуществления народовластия. Этот процесс распространяется на все сферы и уровни управления и предусматривает прежде всего расширение возможностей участия масс в управлении государственными и общественными делами, определение правильного соотношения между централизмом и демократическим началом, а также постоянное совершенствование государственного аппарата и повышение эффективности его работы. Расширение массовой базы государственного управления не только не ведет к ослаблению профессиональной службы в этой сфере, а, более того, предполагает, объективно требует повышения ее компетентности, деловитости, оперативности, неуклонного совершенствования структуры, форм и методов работы аппарата управления, подлинной организации труда.

В комплексе рассматриваемых факторов большое место занимают организационные условия функционирования системы управления: цели, задачи, функции, структура аппарата, формы и методы деятельности, а также правомочия, ответственность, взаимосвязь и соотношение данных категорий. «Характер организации всякого учреждения, — указывал В. И. Ленин, — естественно и неизбежно определяется содержанием деятельности этого учреждения» [1, т. 6, с. 99].

Принцип определенности объективно необходимых функций лежит в основе всех компонентов культуры, качества и эффективности управленческой деятельности. Поэтому важнейшее условие целенаправленной эффективной деятельности аппарата управления — научная обоснованность, четкость, определенность, ясность функций управления. Это позволяет лучше использовать организационно-структурные резервы и существеннее влиять на эффективность деятельности аппарата управления. А резервы эти большие. В структуре аппарата управления предприятий преобладают еще мелкие подразделения. По всем видам предприятий в среднем на одного руководителя приходится два работника сферы управления, а по предприятиям промышленности и строительным организациям — еще меньше; в аппарате управления предприятий и организаций торговли в среднем на одного руководителя приходится почти один подчиненный. Все это приводит к нерациональным соотношениям управленческого и производственного персонала, к большой рассредоточенности и дублированию функций управления, к распылению ответственности [3, с. 4—5].

Решающим звеном системы социального управления являются кадры аппарата. Степень их политической и профессиональной подготовленности составляет субъективную основу эффективности управления. Высокая результативность достигается только путем постоянного повышения научной обоснованности управления и его образцовой организации. Ускорить и эффективно осуществить рационализацию аппарата управления, повысить культуру управленческих кадров можно только на основе максимального использования достижений науки. Научная организация деятельности советского аппарата управления свойственна его природе. Необходимо только полнее использовать эти объективные условия.

Эффективность управления прямо зависит от организации и культуры управленческого труда, масштабов и эффективности использования ЭВМ и оргтехники в управлении. Нельзя достичь высокой эффективности общественного производства при плохой организации управленческого труда и низкой эффективности управления производством, ибо результаты труда работников аппарата управления экономикой реализуются в труде лиц, занятых непосредственно на производстве, т. е. управленческий труд выступает частью комбинированного процесса труда производственного коллектива.

Органически вплетаются в комплекс факторов повышения эффективности работы аппарата управления высокая организованность его сотрудников, рациональная организация всех элементов процесса труда — людей, орудий и предметов труда, — строжайшая личная ответственность каждого работника за порученное ему дело. Социалистическое общество требует высокой организованности и порядка. В последнее время по-

вышается ответственность за исполнительские функции, все большее значение приобретает фактор времени — правильная организация своего времени каждым работником. Объективно необходимая величина затрат рабочего времени для выполнения трудового процесса сегодня является одной из главных слагаемых эффективности труда.

Большая роль в достижении высокой эффективности государственного управления принадлежит правовому регулированию. Организация и функционирование государственного управления, его направление и содержание, формы и методы деятельности управленческих органов получают закрепление в нормах советского права. Оно является важнейшим элементом идейно-нормативной основы развития инициативы и творчества государственных служащих. При этом усиливаются значение юридических установлений, их морально-идеологическая ценность — важнейшие условия создания психологических предпосылок правомерного поведения. Нарушение законности, норм коммунистической морали несовместимо с социалистическим образом жизни. Законность как основная правовая категория управления не только не находится в противоречии с эффективностью управленческой деятельности, а, более того, составляет ее основу, является важнейшим элементом системы управления. В праве фактически опосредуется почти весь комплекс управленческих воздействий. Действие всех других факторов повышения эффективности управления в большей или меньшей степени опосредуется правом. В нем отражается и возрастающая роль партийного руководства в деятельности аппарата управления, и углубление его демократических основ, и совершенствование функционально-структурных звеньев, и повышение требований к кадрам управления, стилю и культуре их работы и т. д. Поэтому без знания правового аспекта нельзя правильно определить и осуществить на практике систему мер по повышению эффективности государственного управления.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Программа КПСС// Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. 3. Гвишиани Д., Мильнер Б. Организационные резервы управления// Вопр. экономики. 1983. № 11. С. 4—5.

Поступила в редколлегию 11.10.84.

М. Ф. ОРЗИХ, д-р юрид. наук

Одесса

СТРУКТУРА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О СОВЕТСКОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

Законодательство о советском государственном управлении традиционно относится к административному праву. Однако управление не ограничивается исполнительно-распорядительной деятельностью, составляющей предмет административно-правового регулирования. Систематическое толкование ряда статей (91, 93, 108, 119, 131—132, 146) Конституции СССР, действующего законодательства, директивных документов партии не дает оснований для вывода об исключительной управленческой прерогативе исполнительно-распорядительных органов. В соответствии с Конституцией Советы народных депутатов непосредственно и через создаваемые ими органы руководят всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимают решения, обеспечивают их исполнение, осуществляют контроль за проведением решений в жизнь (ст. 93). Верховный Совет СССР правомочен решать все вопросы, относящиеся к ведению Союза ССР, а Совет Министров СССР — «...все вопросы государственного управления... поскольку они не входят, согласно Конституции, в компетенцию Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР» (ст. 108, 131). Такое законодательное решение соответствует характеристике Советов как «работающих учреждений», соединяющих «в лице выборных представителей народа и законодательную функцию и исполнение законов» [1, т. 33, с. 46; т. 34, с. 305].

Ленинская характеристика роли Советов нашла глубокое развитие в решениях XXVII съезда КПСС, указавших, что они являются главным звеном социалистического самоуправления народа. «Надо создавать все условия, — сказано в Программе КПСС, — чтобы строго соблюдались ленинские указания о Советах как органах, которые не только принимают решения, но и организуют проведение их в жизнь и проверку исполнения» [3, с. 159]. Координирующе-контрольная, по существу управленческая, работа Советов направляется и поддерживается партией, «способствует своевременному выявлению и устранению недостатков, повышает общий тонус государственной жизни» [2, с. 64]. Практически это обусловлено тем, что Советы — политическая основа государства, школа управления для миллионов трудящихся, постоянная и единственная основа всего государственного аппарата [1, т. 36, с. 481]. Их деятельность должна быть образцом для всей государственной организации.

Исходя из изложенного, в качестве целостной многоуровневой управляющей системы целесообразно рассматривать не только «местный Совет и его аппарат», «систему местного Совета» (О. Ф. Фрицкий), «Совета в широком смысле слова» (Б. М. Лазарев), «сложный, многоступенчатый, но органически целостный и единый механизм» Советов (В. Е. Бражников), но и советскую государственную администрацию в целом — единый субъект управления на разных уровнях с выделением представительной и исполнительно-распорядительной подсистем.

Деятельность, направления, организационные формы, задачи и функции Советов, включая управление и общегосударственную систему контроля, регулируются государственно-правовыми нормами и социально-нормативными средствами, разрабатываемыми советским строительством — наукой, обеспечивающей отрасль государственного права. Следовательно, государственно-управленческие отношения не являются исключительной сферой административного права, а состав субъектов управления и контроля не ограничен субъектами административно-правовых отношений.

Это один из доводов для обоснования межотраслевого характера управления, невозможности отнесения управления к определенной отрасли права или разграничения отношений в сфере управления производством и, например, отношений, опосредствующих движение совокупного общественного продукта в товарно-денежной форме, выдвигания конструкций отрасли права управления, управленческого права [9, с. 59; 6, с. 20].

В интересах сохранения и повышения уровня системности права следует отказаться от монополизации управления отдельными отраслями права соответственно предмету их регулирования, от «перекачки» управленческого материала в отрасли права с преобладанием планово-учетных, организационно-хозяйственных элементов или в «комплексные образования» типа транспортного, промышленного, строительного, банковского права на том основании, что управленческие отношения являются сквозными для всех сфер жизни общества, а в условиях социализма преимущественное значение имеет экономика.

Более конструктивной представляется постановка вопроса об уточнении в свете Конституции СССР предмета управленческих отраслей права [8, с. 23, 28]. При этом следует учитывать, что управленческая нагрузка имеется во всех отраслях права, а правовая материя имеет управленческую природу. Однако такая нагрузка распределяется неравномерно: доминирующими в управлении отраслями являются государственное и административное право [4, с. 24]. Поэтому здесь наиболее

актуальна проблема определения отраслевой принадлежности правового материала, обращенного к сфере управления.

Традиционная позиция отождествления управления и административного права постепенно преодолевается. Б. М. Лазарев, например, берет под сомнение возможность в некоторых сферах управления указать грани «перерастания» норм государственного права в нормы административного [6, с. 11]. Ю. А. Тихомиров считает, что вообще правовое обеспечение государственного управления под углом зрения только норм административного права относимо к субъектам управления, «правовые же аспекты функционирования объектов управления и связей первых со вторыми остаются в стороне» [11, с. 64]. В данном аспекте такую же позицию занимают и сторонники выделения в системе органов государства «государственного хозяйственного аппарата», разграничения государственного и хозяйственного управления.

Преодоление «чисто» административно-правового регулирования управления имеет научно-практическое значение не только для определения отраслевой принадлежности законодательства об управлении повышения уровня организационно-правового обеспечения управления, возведения прочного заслона против ведомственности при решении комплексных задач управления, но и для развития административного права. В частности, его кодификация, издание единого нормативно-правового акта в форме Основ административного законодательства или Административного кодекса осложняется прежде всего неоднородностью отраслевых норм права, которая практически обоснована для единственной в системе права фундаментальной отрасли — государственного права.

Данная отрасль права в определенном (системно-правовом) смысле выполняет (должна выполнять) функции «дублера» классификации всех отраслей права и в отличие от других отраслей, дифференцирующих правовой материал, интегрирует его. Государственное право сосредоточивает в своем составе не только государственно-правовые положения, но и нормы, принципы, общие положения, составляющие базовые начала для всех отраслей права, что дает основание для вывода о том, что государственно-правовые нормы — общая часть отраслей права (В. М. Чхиквадзе, Ц. А. Ямпольская), а, например, уголовное право — негативное отражение государственного (И. Сабо). В практике правового регулирования это ведет к тому, что нормы государственного права субсидиарно применяются (имеют значительный и недостаточно используемый потенциал для субсидиарного применения) в сфере общественных отношений, регулируемых другими отраслями права [10, с. 14], а государственно-правовые отношения «примешиваются» (Г. С. Гурвич) к отношениям «инородной» отраслевой принадлежности.

Несмотря на то что приведенные доводы применимы только к единственной отрасли права, фактическая многопредметность с тенденцией к ее расширению наблюдается и в административном праве. Такое положение уже приводило к полемике о его отраслевой самостоятельности, попыткам доказать отсутствие собственного предмета у административного права. В этой связи целесообразно обеспечить системность, цельность отрасли права не путем приращивания соответствующего правового материала по предметному признаку, а посредством уточнения предмета отрасли с использованием метода правового регулирования. При условии представления о методе не только как способе воздействия на общественные отношения или приема «увязки» субъектов права, а как системном, внутренне субординированном по элементам образования, включающем юридическое положение субъектов; характер их взаимоотношения; порядок установления юридических связей субъектов; степень определенности, диспозитивности прав — обязанностей субъектов.

На этом основании в системе государственного управления (предметная характеристика) можно выделить сферы регулирования государственного права (юридическая организация государства, государственной администрации, управленческо-организационные и организуемые отношения, требующие правового опосредования) и административного права (отношения граждан с аппаратом государства, государственной администрации). При этом административное право четко закрепит собственный предмет в сфере управления: отношения государственной администрации с гражданами, независимо от того, является ли стороной в правоотношении отдельный орган (например, Администрация Северного морского пути в отношениях, связанных с выполнением гражданами указаний Администрации, касающихся оказания помощи судам, терпящим бедствие) или государственная администрация в целом (например, в отношениях, связанных с обязанностью государства возместить гражданину ущерб, причиненный незаконным осуждением, незаконным наложением административного взыскания в виде ареста или исправительных работ, и др.).

Предложенное решение вопроса о соотношении государственного и административного права в сфере государственного управления имеет аналоги в истории социалистического правоведения [6, с. 7, 9; 4, с. 6, 23]. Однако оно особо актуализируется в современных условиях, когда главным ориентиром экономического и социального развития страны выступает забота о человеке, его растущих материальных и культурных потребностях. Этому подчиняется вся работа по совершенствованию системы управления и ее правового обеспечения. Программно-политическая установка партии по отношению к личности как исходному пункту и конечной цели политического

руководства КПСС и управленческой деятельности Советского государства получает законодательное закрепление (ст. 20 Конституции СССР) [12, 1981, № 21, ст. 115]. Под воздействием этих партийно-политических решений и действующего конституционного законодательства становятся заметными пробелы в разработке юридической наукой проблемы взаимоотношений граждан с органами государства, правовых вопросов «оказания гражданам различных услуг органами государственного управления» [8, с. 10, 25], что в определенной степени коррегируется уровнем систематизации соответствующего законодательства, законодательной техникой в этой сфере правотворчества [6, с. 21].

Поэтому в социально-политическом и юридическом отношениях с учетом необходимости согласования планов экономического и социального развития страны с планами совершенствования законодательства [5, с. 221] плодотворным представляется обсуждение пределов и сферы административно-правового регулирования в направлении: регулирования участия граждан в управлении государственными и общественными делами; решения индивидуальных дел, касающихся реализации прав, свобод, обязанностей граждан, включая право на жалобы, заявления, предложения, относящиеся к защите общественных и государственных интересов; обеспечения обслуживания граждан (магазинами, предприятиями транспорта, общественного питания, ателье, мастерскими, медицинскими учреждениями и др.); защиты граждан от неправомερных действий администрации; контроля за соблюдением гражданами правил поведения и требований общественного порядка; применения к нарушителям правопорядка мер административного воздействия.

Правовой статус аппарата государства, системы его органов (государственная администрация), задачи, функции, компетенция, весь комплекс отношений, связанный с юридической организацией государства, оформляются в качестве институционального образования в системе государственного права и соответствующей отрасли законодательства, приобретая единую юридико-отраслевую принадлежность.

Такое положение обусловлено: во-первых, фундаментальной позицией государственного права в системе права и законодательства, обеспечивающей возможность «привязки» к нему управленческих элементов других отраслей права, снятие напряженности межотраслевых полей притяжения управленческих отношений; во-вторых, необходимостью управленческо-правовой характеристики политической системы социализма — единого на самом высоком уровне организационных систем социализма субъекта руководства и управления; в-третьих, включением в предмет отрасли в наиболее цельном, системном виде юридической организации государства, что обеспечивает правовое опосредование взаимодействия государства с другими

подсистемами политической системы социализма, при одновременном выделении предметно зафиксированной группы однородных общественных отношений в единой сфере государственной деятельности — государственном управлении; в-четвертых, необходимостью использования государственно-правовых средств обеспечения социологического и психологического механизмов управления; в-пятых, органической связью государственного права с административным, для которого оно является профилирующим. Кроме того, государственное право имеет непосредственную связь и взаимодействие с единственной выделившейся в системе государственного управления специальной организационно-управленческой наукой — советским строительством, которое может выполнять функции организационно-научной основы регламентного (нормативного) и ситуационного управления, управленческой деятельности.

Развитие на основе новых конституционных законов теории и практики управления, повышение уровня организации научных исследований и соединение их результатов с организационным проектированием в сфере управления не ведут автоматически к совершенствованию организационных, управленческих отношений, решению одной из первоочередных задач советского права — юридическому обеспечению улучшения руководства народным хозяйством, системы государственного управления. Условием решения этой задачи является законодательное обеспечение действующей системы управления и ее совершенствования. Важное прикладное направление в этом отношении — определение отраслевой принадлежности законодательства об управлении, создание нормативно-правовой базы управленческой деятельности. При этом следует отказаться от функционального (по функциям планирования, контроля и др.) или институционального (по органам) выделения «управленческого» законодательства. Полагаем, по этим критериям возможно выделение институтов законодательства, складывающихся в системе Общей части государственного права, которая должна состоять из пяти отделов: I. Государственный строй. II. Организация государственной власти и управления. III. Организация общественной самодетельности трудящихся. IV. Трудовые коллективы. V. Гражданское состояние личности.

Нормативно-правовой базой II отдела должны быть Основы законодательства об организации государственной власти и управления [10, с. 135—136; 8, с. 228], включающие Преамбулу и 5 разделов: I. Принципы государственной власти и управления. II. Государственная администрация. III. Государственная служба. IV. Процессуально-управленческие производства. V. Правовые основы организации труда в административном коллективе.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. *Материалы XXVI съезда КПСС*. М., 1981. 3. *Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза*. М., 1986. 4. *Административное право ГДР*. М., 1983. 5. Бачило И. Л. *Организация советского государственного управления*. М., 1984. 6. *Гражданин и аппарат управления в СССР*. М., 1982. 7. XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы советского государственного управления. К., 1984. 8. *Конституция СССР: проблемы государственоведения и советского строительства*. М., 1980. 9. *Система советского права и перспективы ее развития*//Сов. государство и право. 1982. № 8. С. 49—70. 10. *Теоретические вопросы реализации Конституции СССР*. М., 1982. 11. Тихомиров Ю. А. *Механизм управления в развитом социалистическом обществе*. М., 1978. 12. *СП СССР*.

Поступила в редколлегию 11.10.84.

С. П. ВИНОГРАДСКАЯ, канд. юрид. наук,
Л. П. ЮЗЬКОВ, канд. юрид. наук

Киев

К ВОПРОСУ О СОДЕРЖАНИИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Характеристика советского государственного управления предполагает уяснение целого ряда вопросов, связанных с трактовкой функций управления, их сути, природы, системы, механизма реализации.

По вопросу об определении понятия «функция управления» в философской, экономической и юридической литературе высказываются противоречивые суждения [1, с. 29—50; 2, с. 76—77; 4, с. 35—36; 5, с. 78—80; 7, с. 100—102]. Если свести эти суждения к определенной системе, то можно выделить две чаще других встречающихся позиции.

Согласно первой, наиболее устоявшейся позиции, функции управления — это типичные и общие виды (разновидности) действий по управлению; части (элементы) содержания управленческой деятельности, отличающиеся относительной самостоятельностью (обособленностью) и однородностью [3, с. 197; 8, с. 53; 9, с. 47]. В соответствии со второй позицией функции управления рассматриваются как действия субъекта управления, соответствующие последовательно сменяющимся стадиям управленческого цикла [3, с. 35—36].

Наличие расхождений в трактовке функций управления приводит к различному освещению многих вопросов функциональной характеристики управленческой деятельности и, прежде всего, при определении системы функций управления, механизма их реализации. Преодоление этих расхождений возможно

при установлении терминологической ясности в понимании таких категорий, как функции управления и стадии управленческой деятельности, независимо от того, в какой сфере общественной деятельности они проявляются.

Представляются перспективными в этой связи суждения тех авторов, которые функции и этапы управления различают в зависимости от разграничения собственно функционального и процессуального аспектов содержания самого управления [1, с. 27; 4, с. 39—40].

Соглашаясь с точкой зрения о выделении функционального и процессуального аспектов государственного управления и видя в ней один из возможных вариантов преодоления существующих разночтений в трактовке функций управления, следует сделать некоторые пояснения. Такое разграничение содержания государственного управления хотя и допустимо, но все же условно. В реальной действительности все аспекты управленческой деятельности настолько взаимосвязаны и взаимообусловлены, что порой невозможно провести четкую грань между функциями и стадиями управления. Одни и те же действия по управлению могут выступать и как функции управления, и как стадии управленческого цикла (например, контроль и проверка исполнения). Собственно функциональный аспект государственного управления, являясь отражением процесса разделения труда в управленческой сфере, раскрывает материальное содержание государственно-управленческой деятельности. Он предполагает ответ на вопрос, какой вид работы по управлению осуществляет определенный орган или совокупность органов. Процессуальная сторона управления указывает на то, как, в каком порядке и в какой временной последовательности эта работа выполняется.

Функциональный аспект государственного управления раскрывает его предметно-целевое содержание, т. е. определяет систему тех необходимых компонентов единой управленческой деятельности, без которых невозможно целенаправленное воздействие субъектов управления на управляемые объекты. Данный аспект определяет главным образом функциональную характеристику органов государственного управления, которые выступают носителями управленческих функций. Процессуальный аспект содержания государственного управления проявляется в организации осуществления управленческих функций.

Функции государственного управления — это относительно обособленные однородные части единой государственно-управленческой деятельности, независимо от сферы ее осуществления. А само управление, исходя из функциональных позиций, может быть представлено в виде комбинаций различных управленческих функций [10, с. 40] как практическая реализация их взаимосвязанной системы. «Взаимосвязь этих функций определяется единством содержания и целей управления» [5, с. 81].

При этом следует исходить из объективной природы управления и адекватных ей необходимых действий по обеспечению высокого уровня организованного, целенаправленного, скоординированного и сбалансированного функционирования управляемых объектов.

Отмечая объективную природу функций управления, следует иметь в виду, что они осуществляются субъективно в пределах воли и сознания людей, т. е. выступают как объективно-субъективные явления.

Исходя из содержания советского государственного управления, имеющихся научных разработок по данной проблеме, можно, на наш взгляд, представить следующую систему наиболее общих функций государственного управления: организационное оформление системы управления; планирование; обеспечение управляемых объектов необходимыми материально-финансовыми, трудовыми и другими ресурсами; координация; регулирование; информация; контроль и проверка исполнения; стимулирование. Ряд авторов к числу общих функций управления относит и другие действия и операции [6, с. 35].

Система функций советского государственного управления не исчерпывается только общими функциями, проявляющимися во всех сферах и отраслях управления. Она охватывает и такие функции, которые реализуются в отдельных сферах, отраслях или участках управления. В научной литературе такие функции именуется по-разному: особые, специальные, специализированные, специфические. Суть вопроса все же не в названии данного класса функций управления, а в специфике их проявления. Эта специфика предметно раскрыта в ряде работ советских авторов (Г. В. Атаманчука, И. Л. Бачило, В. Г. Вишнякова, Ю. М. Козлова, В. С. Основина, Г. И. Петрова, Ю. А. Тихомирова и др.).

В качестве критерия выделения определенных групп специфических функций государственного управления следует брать прежде всего объективно существующую дифференциацию управляемых объектов, понимаемых в организационно-структурной форме их выражения: области управления (народное хозяйство, социально-культурное строительство и административно-политическая деятельность); сфера управления (планирование, финансирование, ценообразование и т. п.); отрасли управления; структурные подразделения отраслей управления (предприятия, учреждения, организации, их объединения); структурные подразделения предприятий, учреждений, организаций и их объединений.

При определении перечня специфических функций в рамках их отдельных групп представляется целесообразным руководствоваться двумя важнейшими подходами. Первый подход предполагает детализацию и конкретизацию общих функций управления применительно к специфике тех или иных управ-

ляемых объектов. В данном случае можно вести речь о выделении подфункций общих функций управления, которые раскрываются в деятельности конкретных органов государственного управления, их организующем воздействии на конкретные управляемые объекты. Так, применительно к исполкомам местных Советов контроль как общая функция управления проявляется в том, что они осуществляют ее во всеохватывающем объеме в отношении подчиненных им органов, предприятий и организаций. Что же касается предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, то исполкомы местных Советов контролируют их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, благоустройства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения.

Второй подход при определении перечня специфических функций управления предполагает выделение таких частей из управленческой деятельности, которые не охвачены общими функциями государственного управления. Так, к числу специальных функций управления народным образованием можно отнести функции методического руководства, инспектирования, обеспечения преемственности в обучении, сочетания общеобразовательного и профессионально-трудового обучения с нравственным воспитанием и т. п.

Эти два подхода позволяют раскрыть особенное и отдельное (разумеется, с учетом общего) в функциональном содержании государственного управления, проследить характер связей и взаимодействий конкретных субъектов и объектов управления. Использование подходов при анализе специфических функций управления ориентирует на рассмотрение ряда вопросов, имеющих не только теоретический, но и непосредственно практический смысл. Среди вопросов следует выделить такие: отражена ли в специфических функциях органов государственного управления необходимая детализация и конкретизация общих функций государственного управления; соответствуют ли функции органов управления потребностям управляемых объектов; с достаточной ли четкостью и полнотой определены в так называемых компетенционных актах функции, а также соответствующие им полномочия органов государственного управления.

Ответы на поставленные вопросы требуют изучения конкретного эмпирического материала, имеющего отношение к функциональной характеристике отдельных органов управления. Необходим также анализ государственно-управленческой деятельности, в том числе и на уровне отдельных органов управления, с позиций отражения и выражения в ней общих функций государственного управления.

Отдельные авторы справедливо выделяют вспомогательные или обслуживающие функции управления. К их числу они относят действия, которые связаны с обеспечением процесса управления необходимыми организационными и хозяйственными компонентами: делопроизводством, обеспечением канцелярскими и иными средствами. «Смысл выделения указанных функций, — отмечает Ю. М. Козлов, — заключается в том, что они, не влияя непосредственно на ход работ управляемого объекта или процесса, тем не менее обеспечивают создание таких условий, которые способствуют нормальному осуществлению общих и специальных функций» [5, с. 100].

Таким образом, функциональную сторону содержания советского государственного управления раскрывают его функции. Среди них: *общие* функции, носителями которых выступают все управленческие органы — аппарат управления советского общенародного государства; *специфические (специальные)* функции, которые проявляются в деятельности отдельных органов государственного управления, их звеньев и подсистем; *вспомогательные, или обслуживающие*, функции органов управления, которые содействуют нормальному осуществлению общих и специфических функций.

Процессуальный аспект содержания государственного управления раскрывается через механизм реализации функций управления и проявляется в конкретных управленческих циклах.

Управленческие циклы, отражая саму логику управления, представляют собой ряд последовательных управленческих действий (стадий): определение цели — выработку и принятие управленческого решения — исполнение управленческого решения — контроль и проверку исполнения — оценку.

Список литературы: 1. *Аверьянов В. Б.* Функция и организационная структура органа государственного управления. К., 1979. 2. *Атаманчук Г. В.* Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975. 3. *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом. М., 1968. 4. *Бачило И. Л.* Функции органов управления. М., 1976. 5. *Козлов Ю. М.* Управление народным хозяйством в СССР. М., 1969. Ч. I. 6. *Лазарев Б. М.* Компетентия органов управления. М., 1972. 7. *Омаров А. М.* Социальное управление: некоторые вопросы теории и практики. М., 1980. 8. *Основин В. С.* Основы науки социального управления. Воронеж, 1971. 9. *Петров Г. И.* Основы советского социального управления. Л., 1974. 10. *Тихомиров Ю. А.* О специализации в государственном управлении // Правовые проблемы науки управления. М., 1966.

Поступила в редколлегию 11.10.84.

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ НАРОДНЫМ
ХОЗЯЙСТВОМ В СССР — ОБЪЕКТИВНАЯ ЗАКОНОМЕРНОСТЬ**

Совершенствование управления народным хозяйством — важнейший резерв ускорения темпов экономического роста, фактор повышения качества всей работы, эффективности социалистической экономики. Опираясь на мощный материальный и духовный арсенал, ЦК КПСС выдвинул стратегию ускорения социально-экономического развития страны, заключающуюся в повышении темпов экономического роста. Усилия сосредоточены на всемерном развитии всех отраслей промышленности, сельского хозяйства, транспорта, строительства, всемерной интенсификации производства на основе научно-технического прогресса, структурной перестройки экономики, эффективных форм управления, организации и стимулирования труда. Курс на ускорение предусматривает проведение активной социальной политики, последовательное утверждение принципа социальной справедливости, совершенствование общественных отношений, обновление форм и методов работы политических и идеологических институтов, углубление социалистической демократии, решительное преодоление инерции, застойности и консерватизма — всего, что сдерживает общественный прогресс. «Главное, что должно обеспечить нам успех, — живое творчество масс, максимальное использование возможностей и преимуществ социалистического строя» [2, с. 22].

Совершенствование управления народным хозяйством в условиях совершенствования социализма — объективная закономерность, обусловленная сущностью социалистического строя, высоким уровнем разделения общественного труда, возрастающими масштабами производства, его концентрации, специализации и кооперирования. Важное значение приобретают вопросы преодоления ведомственной разобщенности и организации программно-целевого управления.

Проблемы совершенствования управления народным хозяйством постоянно находятся в центре внимания КПСС. В соответствии с решениями партии осуществляется ориентация управленческой деятельности на дальнейшее повышение эффективности и качества работы, достижение высоких конечных народнохозяйственных результатов, более полное удовлетворение растущих общественных и личных потребностей. В настоящее время осуществляется комплекс мероприятий по совершенствованию хозяйственного механизма, улучшению организационной структуры управления, стиля и методов работы.

В статье 16 Конституции СССР сказано, что руководство экономикой осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития, с учетом отраслевого и территориального принципов, в сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, объединений и других организаций, при активном использовании хозяйственного расчета, прибыли, себестоимости и других экономических рычагов и стимулов.

XXVII съезд КПСС, определяя основные направления совершенствования управления народным хозяйством, указал на необходимость осуществлять дальнейшее совершенствование управления народным хозяйством, поднять роль основного производственного звена, повысить научный уровень планирования, действенность экономических рычагов и стимулов, совершенствовать организационную структуру управления на всех его уровнях и во всех звеньях народного хозяйства, повысить роль и ответственность республиканских и местных органов в управлении хозяйственным и социально-культурным строительством [4]. Реализация намеченных задач дает возможность добиться эффективного использования имеющихся резервов, проводить строжайший режим экономии, повсеместно внедрять ленинский стиль хозяйствования.

Среди узловых проблем развития социалистической экономики, выдвинутых партией на современном этапе, важнейшее место занимают кардинальное совершенствование стиля, форм и методов хозяйственной деятельности, выработка и проведение в жизнь единой системы мер, охватывающей основные стороны управления народным хозяйством. Речь идет о необходимости наладить, прежде всего, планомерную организацию деятельности общества по ускорению его развития, наиболее, полному использованию имеющихся возможностей, объединению всего советского народа вокруг главных целей политики партии. Для решения поставленных задач нужно не только улучшить организационные методы руководства, но и поднять уровень экономического мышления, последовательно использовать экономические законы в хозяйственном строительстве.

Плановое развитие народного хозяйства — один из центральных экономических законов социализма. Планы экономического и социального развития — главный инструмент реализации экономической и социальной политики партии. В них находят отражение коренные интересы народа, каждого советского человека. В социалистическом обществе, обществе равенства и справедливости, плановое руководство хозяйством — объективная необходимость.

В настоящее время в народном хозяйстве страны происходят процессы, ведущие к сокращению числа министерств и ведомств, других органов управления, что в свою очередь приводит к ослаблению ведомственной разобщенности, улучшению

координации деятельности смежных отраслей народного хозяйства, сокращению управленческого аппарата и его удешевлению, внедрению в управление экономических методов.

КПСС указывает пути преодоления ведомственной разобщенности, среди которых важнейшее место отводится планированию. Современные производительные силы страны требуют тесного и умелого соединения усилий различных регионов и республик, разумного использования природных и трудовых ресурсов каждой республики, наиболее рационального включения потенциала каждой из них в общесоюзный. Все это требует превращения «...государственного экономического механизма в единую крупную машину, в хозяйственный организм, работающий так, чтобы сотни миллионов людей руководились одним планом...» [1, т. 36, с. 7].

Планомерность развития всех отраслей народного хозяйства, всех республик и регионов, требующая научно обоснованных соотношений между отраслями и внутри них, между республиками и отдельными областями, — одно из преимуществ социалистической системы хозяйства. Общественная собственность обеспечивает планомерное установление пропорциональности общественного производства, необходимые условия для действия экономического закона планового развития народного хозяйства.

Усиление воздействия планирования на ускорение социально-экономического развития страны, формирование прогрессивной структуры общественного производства, его интенсификацию, сбалансированное и пропорциональное развитие, эффективное использование производственного и научно-технического потенциала обусловлено рядом новых производственно-технических и социальных факторов. С одной стороны, это создание высокоразвитого производства с прогрессивной структурой и разветвленными хозяйственными связями и выдвигание на первый план задачи существенного повышения благосостояния трудящихся. С другой — углубление общественного разделения труда в ходе научно-технического прогресса, возрастание взаимозависимости отраслей экономики, их взаимообусловленности. Возникает необходимость разработки крупных народнохозяйственных программ на длительный период времени, охватывающий 10—15 и более лет. В таких условиях повышается роль и значение государственного планирования, включающего долгосрочные планы (программы), пятилетние и годовые планы.

КПСС ставит задачу шире использовать целевые комплексные программы как органические составные части государственных перспективных планов экономического и социального развития, повысить их обоснованность, направленность на конечные результаты, решение конкретных научно-технических, экономических и социальных задач. При этом делается упор на внедрение на всех уровнях руководства экономикой более со-

вершенных плановых показателей, дифференцированных с учетом специфики ее областей, наиболее полно отражающих и стимулирующих рост производства, повышение его эффективности, производительности труда, качества продукции, экономию рабочего времени, металла, энергии и других ресурсов. Важное условие повышения роли пятилетнего плана — его стабильность, разработка с распределением по годам балансов материальных, трудовых и финансовых ресурсов, денежных доходов и расходов, балансов производственных мощностей, образование необходимых резервов, оценка выполнения планов по нарастающим итогам с начала пятилетки.

Повышение роли плана вызывает необходимость улучшения качественных показателей, усиливает ответственность объединений и предприятий за выполнение обязательств по поставкам продукции в заданной номенклатуре и улучшение ее качества. Вместе с тем партия предусматривает необходимость повышения ответственности плановых органов, министерств и ведомств, Советов Министров союзных республик за обоснованность и своевременное доведение планов до исполнителей.

Совершенствование управления народным хозяйством, рост экономического могущества неразрывно связаны с использованием достижений научно-технического прогресса. «Партия будет всемерно содействовать дальнейшему наращиванию и эффективному использованию **научно-технического потенциала** страны, разворачиванию научных исследований, открывающих новые возможности крупных, революционных сдвигов в интенсификации экономики» [3, с. 142]. Более полное соединение возможностей науки и общественных потребностей кроется в дальнейшем развитии организационных форм, совершенствовании управления народным хозяйством.

В современных условиях основной сферой соединения науки и производства являются крупные объединения. В объединениях имеются необходимые условия для фактической реализации научных достижений, выбора лучших способов применения достижений науки с учетом потребностей производства и общества. Объединения обладают для этого достаточными ресурсами, в них может быть организован анализ затрат времени и ресурсов на отдельные научно-технические программы, есть возможности для накопления соответствующей нормативно-статистической базы, необходимой для прогнозирования и планирования научно-технических программ. Создание объединений позволяет не только ускорять процесс концентрации производства, но и развивать специализацию в различных сферах народного хозяйства, повышать эффективность производства, шире применять экономические методы, хозрасчет. Переход к двух- и трехзвенным системам управления, создание производственных объединений в качестве первичного звена в управлении производством и некоторыми другими сферами

народного хозяйства привели к необходимости расширения самостоятельности объединений и предприятий с тем, чтобы решение большинства вопросов производственно-хозяйственной деятельности происходило непосредственно на предприятиях и в объединениях.

Рост масштабов современной экономики, небывалое усложнение отраслевых и территориальных хозяйственных связей породили сложности в управлении огромными ресурсами из единого центра. Изменяются функции управления народным хозяйством, его цели и задачи.

Народное хозяйство страны имеет отраслевую структуру, что налагает отпечаток на систему управления им. Государственное управление любой отраслью народного хозяйства строится с учетом ее особенностей, а разделение труда по управлению соответствует, в принципе, разделению труда в сфере экономики.

Существенное значение приобретает борьба с бюрократизмом, за сокращение штатов аппарата управления. Это прежде всего работа по наведению порядка в информации, укрощению бумажного потока, строгий запрет на создание все новых управленческих органов (контор) и на дробление действующих.

В деле улучшения управления экономикой страны большое значение отводится мерам, направленным на расширение хозяйственной самостоятельности предприятий и объединений, повышение ответственности за результаты хозяйственной деятельности. На это направлены проводящиеся ныне мероприятия по расширению самостоятельности органов управления и повышению личной ответственности работников аппарата государственного управления за конечные результаты работы, ограничению мелочного вмешательства в дела предприятий и объединений со стороны министерств и руководителей подотраслей.

Цель проводимых мероприятий — реальное вовлечение трудящихся в управление делами своих предприятий и общества в целом, развитие начал самоуправления в государственной и общественной жизни, последовательное обогащение содержания демократического централизма, упрочение его социалистической природы.

Наряду с другими мероприятиями большое значение в совершенствовании управления народным хозяйством, в решении межотраслевых и территориальных проблем отводится создаваемым территориально-производственным комплексам. В реализации программ формирования и развития комплексов принимают участие десятки министерств и ведомств. Осуществление этих программ затрагивает хозяйственные интересы ряда республик, краев, областей. Для согласованного решения вопросов, возникающих в процессе реализации программ, в РСФСР, например, при Госплане республики и исполкомах

местных Советов народных депутатов образованы междуведомственные комиссии, которые всесторонне рассматривают различные варианты размещения предприятий с учетом природных и экономических факторов, вопросы специализации и комплексного развития хозяйства экономических районов. Однако бывают случаи, когда на одной и той же территории действуют маломощные предприятия разных министерств или нужный в данной местности объект не строится, поскольку ни одна организация не имеет для этого необходимых средств. Только при объединении усилий и ресурсов нескольких предприятий такой объект возможно построить. Вместе с тем административными методами данный вопрос разрешить нельзя, так как каждое предприятие подчинено по вертикали своему министерству. Вопрос решается на уровне министерств.

В решении этих задач должно сыграть свою роль широкое развитие межотраслевой кооперации производств, находящихся на одной и той же территории, устранение неоправданного дублирования и параллелизма в создании различными ведомствами объектов производственной и непроизводственной инфраструктуры. В этом и заключается перспективность создаваемых межотраслевых территориально-производственных комплексов. Межотраслевые объединения позволяют предприятиям перешагнуть ведомственные границы. Инициатором создания таких объединений могут выступать и местные Советы как наиболее заинтересованные в сбалансированном развитии территории.

Процесс совершенствования государственного управления экономикой неразрывно связан с созданием и внедрением в управление АСУ как одного из элементов научно-технической революции. Автоматизация управления повышает его качество, оказывает влияние на эффективность всего общественного производства. КПСС и Советское государство принимают необходимые меры по обеспечению дальнейшего развития и повышения эффективности АСУ и ВЦ, объединяя их в единую общегосударственную систему сбора и обработки информации для учета, планирования и управления. Назрела необходимость добиться взаимосвязи ЭВМ различных отраслей и сфер технически и информационно, шире создавать вычислительные центры коллективного пользования, что позволит получить от них наибольшую отдачу.

Большую роль в совершенствовании управления народным хозяйством играет повышение ответственности за результаты хозяйственной деятельности. КПСС требует оценивать работу кадров аппарата управления и особенно руководителей исходя прежде всего из их личного вклада в решение производственных и научно-технических задач, морально-политических качеств, умения организовать дело.

Строгое соблюдение социалистической законности, решительная борьба с любыми проявлениями ведомственности и местничества, мелочной опеки, неоправданной регламентации хозяйственной деятельности, высокая организованность, деловитость, компетентность, личная ответственность каждого за порученный участок работы, оптимальное применение мер экономического стимулирования, совершенствование законодательства — важные средства улучшения управления народным хозяйством.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Политический доклад ЦК КПСС XXVII съезду партии//Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. 3. Программа КПСС//Там же. 4. Основные направления экономического и социального развития СССР на 1986—1990 годы и на период до 2000 года//Там же.

Поступила в редколлегию 29.10.84.

В. Н. САМСОНОВ, канд. юрид. наук, *Е. К. ШУМЕЙКО*

Харьков

КОНСТИТУЦИЯ СССР И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ

Обеспечивая дальнейшее укрепление правовой основы социалистического общества, совершенствование советского законодательства, Конституция СССР выступает основополагающим политико-правовым фундаментом обширной, имеющей крупное социально-политическое значение программы правовых работ, осуществляемых во всех сферах государства, включая и управление культурой. Программа объединяет основные направления законодательных работ, обеспечивает их эффективную реализацию в форме создания Свода Законов СССР и республиканских сводов. Обновление советского законодательства, проводимое на основе Конституции СССР, идет по пути создания и принятия соответствующих нормативных актов, приведения ранее действовавших в соответствие с современными требованиями.

Закрепив в области культуры основные направления и цели политики Советского государства, Конституция СССР открыла новые возможности и перспективы дальнейшего повышения культурного уровня советского народа, совершенствования государственного управления культурой, его административно-правовой формы. В Политическом докладе ЦК КПСС XXVII съезду партии Генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Гор-

бачев подчеркнул: «Наше законодательство <...> должно еще активнее помогать внедрению экономических методов управления, действенному контролю за мерой труда и потребления, проведению в жизнь принципов социальной справедливости» [1, с. 61].

Влияние конституционных положений на государственное управление, совершенствование законодательства о культуре проявляется, прежде всего, в содержании ст. 27, предусматривающей, что Советское государство заботится об охране, преумножении и широком использовании духовных ценностей для нравственного и эстетического воспитания советских людей, повышения их культурного уровня. В СССР всемерно поощряется развитие профессионального искусства и народного творчества. Важное значение для текущего законодательства имеют положения ст. 46 Конституции СССР, которая закрепила не только право советских граждан на пользование достижениями культуры, но и условия, средства и способы его реализации. Эти и другие конституционные положения способствуют существенному обновлению законодательства о культуре, усилению его единства, углублению взаимосвязей, повышению уровня государственного управления культурой [6, с. 172].

Развивая и конкретизируя соответствующие положения Основного закона СССР, действующее законодательство обеспечивает на данном этапе охрану, преумножение и правильное использование духовных богатств. Оно всемерно способствует эффективному функционированию искусства, культурно-просветительной работы, кинематографии, телевидения и радиовещания, издательского дела, охране и надлежащему использованию памятников истории и культуры. Придавая управленческому процессу властный, официальный характер, административно-правовая форма обеспечивает дальнейшее расширение, усиление конституционных гарантий права граждан на пользование достижениями культуры, вовлечение в управление широких масс, активное целенаправленное использование культурных ценностей. Она не только способствует укреплению законности и дисциплины, повышению организованности и ответственности, но и надежно гарантирует на всех участках управленческой деятельности свободу духовного творчества, большой простор инициативы, индивидуальных способностей, широту мысли и фантазии. В настоящее время законодательство о культуре объединяет различные по содержанию, структурно обособленные части об искусстве, о библиотечном деле, об издательском деле, о кинематографии, телевидении и радиовещании, об охране памятников культуры и искусства. Представляя собой совокупность нормативных актов, образующих внутренне согласованную, соподчиненную систему, предполагающую главенствующую роль закона, каждый блок наряду

с административно-правовыми предписаниями включает и нормы других отраслей права. Законодательство о культуре (его составные части) подразделяется на законодательство Союза ССР и законодательство союзных республик. Такое положение соответствует союзно-республиканской форме управления культурным строительством, позволяет на общегосударственном уровне решать наиболее важные, требующие единообразного решения вопросы, учитывать особенности государственного управления союзных республик, специфику национальных культур, другие условия. Законодательство СССР закрепляет основные принципиальные положения, обеспечивает единое правовое регулирование, углубляет и цементирует отношения соподчиненности. На его основе действует законодательство союзных республик, которое отражает и закрепляет своеобразие культурного строительства республики, систему и компетенцию соответствующих органов, опыт их работы. Содержание законодательства о культуре определяется задачами государственного управления, количеством и структурой управленческих объектов, формами и методами их деятельности. На примере законодательства об охране памятников истории и искусства рассмотрим некоторые вопросы его структуры и содержания. Регулируя общественные отношения в области охраны и использования памятников истории и культуры, законодательство обеспечивает их сохранность для нынешнего и будущего поколений, эффективное использование для научного изучения и пропаганды памятников в интересах коммунистического воспитания трудящихся. Ведущее место в системе законодательства об охране памятников истории и культуры занимает Закон Союза ССР об охране памятников истории и культуры [3, 1976, № 44, ст. 628] — первый в истории советского законодательства общесоюзный закон о памятниках. Закон обеспечивает эффективную реализацию соответствующих конституционных положений, дальнейшее развитие и углубление социалистической законности, определяет понятие и виды памятников истории и культуры, закрепляет задачи и систему законодательства. Значительное место уделено вопросам государственного управления, определению системы и компетенции соответствующих исполнительно-распорядительных органов, обеспечению контроля. Ряд положений свидетельствует о тесном взаимодействии с другими частями законодательства о социальном развитии и культуре (о народном образовании, науке и др.). Так, ст. 13 Закона предусматривает, что памятники истории и культуры используются в целях развития науки, народного образования и культуры, патриотического, идейно-нравственного, интернационального и эстетического воспитания. Являясь актом узлового характера, включающим основополагающие административно-правовые нормы, Закон высту-

пает базой для последующего законодательства. В соответствии с Законом действует другой союзный акт — Положение об охране и использовании памятников истории и культуры [4, 1982, № 26]. Развивая требования Закона, Положение обеспечивает действенный государственный учет, сохранность и порядок использования памятников, устанавливает ответственность за нарушение законодательства об охране и использовании памятников истории и культуры. Административная ответственность за нарушение правил охраны и использования памятников истории и культуры закреплена в ст. 92 Кодекса об административных правонарушениях [4, 1984, прилож. к № 51, ст. 1123].

Развитию законодательства способствует частичное внесение изменений и дополнений в содержание определенных нормативных актов. Так, Постановлением Совета Министров СССР от 26 марта 1983 г. внесены соответствующие изменения и дополнения в постановление Правительства Союза ССР от 2 июля 1965 г. «О музейном фонде Союза ССР» [4, 1983, № 10, ст. 49]. На основе законодательства СССР действуют республиканские законы. Так, воспроизведя соответствующие положения общесоюзного акта, Закон Украинской ССР «Об охране и использовании памятников истории и культуры» закрепляет особенности системы исправительно-распорядительных органов и их компетенции, своеобразии организации учета памятников истории и культуры на территории УССР [3, 1978, № 30, ст. 426].

Усилению единства, углублению взаимосвязей в законодательстве о культуре, и, прежде всего, блока правовых актов о библиотечном деле способствует принятое 13 марта 1984 г. Положение о библиотечном деле в СССР [3, 1984, № 12, ст. 173]. В нем сформулировано понятие библиотек как идеологических, культурно-просветительных и научно-информационных учреждений и их задачи. Закрепляя сложившиеся на практике типы и виды библиотек, Положение предусматривает ряд требований, обеспечивающих улучшение комплектования фондов библиотек и их сохранность. Впервые сформулирована система законодательства о библиотечном деле, введена категория единого библиотечного фонда, включающего фонды библиотек государственных и общественных организаций, являющихся социалистической собственностью и находящихся под охраной государства, закреплена обязанность бережного отношения всех государственных и общественных органов, предприятий, учреждений, организаций к библиотечным фондам. В целях усиления гарантий обеспечения сохранности книг, других произведений печати, а также материалов, находящихся в фондах библиотек, установлена ответственность работников библиотек за нарушение правил учета, хранения и использования библиотечных фондов. Устанавливая права и обязанности читателей

и обязанности библиотек, Положение отражает установившееся на практике развитие общественных начал в библиотечном деле. В соответствии со ст. 27 собрания книг и другие произведения печати, находящиеся в личной собственности граждан, могут предоставляться с их согласия в общественное пользование. Положение определяет порядок и условия материально-технического обеспечения библиотек (планирование развития сети библиотек, их финансирование, обеспечение помещений и оборудованием, подготовку кадров библиотечных работников). В целях расширения культурного обмена с другими странами Положение устанавливает правила, регулирующие международные связи библиотек.

Особое место в законодательстве о культуре занимают совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР. Обеспечивая существенный вклад в развитие социалистической культуры, идейное, нравственное и эстетическое воспитание людей, они сочетают партийную дисциплину с правовыми предписаниями. Так, в целях дальнейшего развития киноискусства и повышения его роли в коммунистическом воспитании, ЦК КПСС и Совет Министров СССР 19 апреля 1984 г. определили программу конкретных мер по дальнейшему повышению идейно-художественного уровня кинофильмов и укреплению материально-технической базы кинематографии [4, 1984, № 16, ст. 92]. В Постановлении подчеркивается, что Государственный комитет СССР по кинематографии, государственные комитеты по кинематографии союзных республик, соответствующие органы, предприятия, учреждения, организации должны обеспечить создание произведений нового, более высокого качества. Они призваны усилить роль художественных советов киностудий, привлекая к их работе представителей общественности; способствовать повышению интереса работников кино к современным проблемам, расширению их политического кругозора; поддерживать стремление к художественному осмыслению созидательной деятельности советского народа; обеспечить систематическую работу по повышению профессионального мастерства и улучшению подготовки кадров кинематографии. «Нет сомнений в том, — подчеркивалось на апрельском (1985 г.) Пленуме ЦК КПСС, — что новые задачи, которые решаются сегодня, найдут достойный отклик в художественном творчестве, утверждающем правду социалистической жизни» [2, с. 22].

Законодательство Союза ССР о культуре — составная часть Свода законов СССР — включено в раздел «Законодательство о социальном развитии и культуре», законодательства союзных республик вошли в республиканские своды законов. Развитие законодательства обеспечит в будущем создание и принятие единого комплексного общесоюзного акта — Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о культуре.

Список литературы: 1. *Политический доклад ЦК КПСС XXVII съезду партии*//Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. 2. *Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 23 апреля 1985 г. М., 1985.* 3. *Ведомости Верховного Совета СССР.* 4. *Ведомости Верховного Совета УССР.* 5. *СП СССР.* 6. *Конституция СССР и законодательство развитого социализма.* М., 1984.

Поступила в редколлегию 07.10.84.

В. Д. ГОНЧАРЕНКО, канд. юрид. наук

Харьков

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ВЕРХОВНОГО СОВЕТА УКРАИНСКОЙ ССР И ФОРМЫ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

Расширение социалистической демократии — демократии работающей, действующей — важное направление поступательного развития советского общества. В. И. Ленин учил, что «победоносный социализм необходимо должен осуществить полную демократию» [1, т. 27, с. 252].

Демократизм советского строя находит свое яркое воплощение прежде всего в организации и деятельности Советов народных депутатов — политической основы СССР, главного звена социалистического самоуправления народа.

Новый этап в работе Советов получил начало с принятием в 1977 г. Конституции СССР, а затем и конституций союзных и автономных республик. Много за последние годы сделано для совершенствования деятельности Советов всех ступеней и в том числе Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик, характер деятельности которых, как отмечалось в Политическом докладе Центрального Комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза, с которым выступил Генеральный секретарь ЦК КПСС М. С. Горбачев, становится «с каждым годом все более деловым и эффективным» [2, с. 55].

В Резолюции XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза по Политическому докладу Центрального Комитета КПСС, в утвержденной съездом новой редакции Программы КПСС подчеркнута важность того, чтобы все более деловой и последовательной становилась деятельность Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик по развитию законодательства, осуществлению контроля за работой подотчетных органов, руководству Советами народных депутатов всех ступеней [2, с. 107—108]. Таким обра-

зом, важнейшим направлением деятельности Верховных Советов становится осуществляемый ими высший государственный контроль.

Верховный Совет Украинской ССР, будучи высшим органом государственной власти, правомочен решать все вопросы, отнесенные к ведению УССР Конституцией СССР и Конституцией УССР, в том числе осуществлять высший контроль в республике. Полномочия Верховного Совета УССР в этой области обусловлены его компетенцией и полновластием. Контрольная деятельность Верховного Совета — одновременно и проявление принадлежащей ему полноты власти [9, с. 98].

Эффективной реализацией Верховным Советом УССР функции высшего контроля служит прочный правовой фундамент, состоящий из принятых на основе Конституции СССР и других общесоюзных законов республиканских законодательных актов, закрепляющих контрольные полномочия Верховного Совета УССР. Это прежде всего Конституция УССР, целый ряд статей которой определяет контрольные полномочия Верховного Совета УССР. Значительную роль в закреплении контрольных полномочий Верховного Совета УССР играет Регламент Верховного Совета УССР, принятый 25 марта 1980 г. [3, 1980, № 15, ст. 268]. О контрольных полномочиях Верховного Совета УССР говорится в ряде статей Положения о постоянных комиссиях Верховного Совета УССР от 25 марта 1980 г. [3, 1980, № 15, ст. 269], а также в отдельных статьях Положения об организации работы с наказами избирателей в Украинской ССР от 30 сентября 1981 г. [3, 1981, № 41, ст. 673]. Нормы о контрольных полномочиях Верховного Совета союзных республик имеются и в Законе о статусе народных депутатов в СССР, а также Законе о народном контроле в СССР от 30 ноября 1979 г. [14, с. 310—312, 463—464]. Анализ действующего законодательства о контрольных полномочиях Верховного Совета УССР позволяет сделать вывод о всеобъемлющем, всестороннем, практически исчерпывающем законодательном закреплении контрольных полномочий высшего органа власти республики, четком законодательном закреплении содержания контрольной деятельности Верховного Совета УССР, определении форм и средств реализации контрольных полномочий им и такими его органами, как Президиум Верховного Совета УССР, постоянные комиссии, а также депутатами Верховного Совета УССР. Следует подчеркнуть, что Верховный Совет, его Президиум, постоянные комиссии и депутаты образуют единый механизм осуществления функции контроля [13, с. 2].

В Конституции УССР, в принятых на ее основе законодательных актах получил свое дальнейшее развитие принцип осуществления Верховным Советом УССР высшего контроля в отношении всех государственных органов республики. В статье 113

Конституции УССР сказано, что Верховный Совет контролирует деятельность всех подотчетных ему государственных органов. В ряде других статей Основного Закона республики контрольные полномочия Верховного Совета УССР конкретизируются. Специальная глава X «Осуществление Верховным Советом Украинской ССР контрольных полномочий» имеется в Регламенте Верховного Совета УССР. Характерной в отношении определения контрольных полномочий Верховного Совета УССР как важнейшего направления его деятельности выступает ст. 54 Регламента, согласно которой Верховный Совет УССР непосредственно и через образуемые им органы осуществляет контроль за соблюдением и проведением в жизнь государственными и общественными организациями положений Конституции СССР и Конституции Украинской ССР, законов СССР, решений Верховного Совета СССР, законов Украинской ССР и иных решений Верховного Совета Украинской ССР, за выполнением государственных планов экономического и социального развития и государственного бюджета Украинской ССР, за деятельностью всех подотчетных Верховному Совету УССР государственных органов.

В Конституции УССР, Регламенте Верховного Совета УССР названы органы Верховного Совета, обладающие контрольными полномочиями, и конкретные государственные органы, подконтрольные Верховному Совету УССР и его органам. Так, в соответствии со ст. 55 Регламента Совет Министров УССР должен регулярно отчитываться о своей работе перед Верховным Советом УССР.

В контроле за деятельностью государственных органов УССР вправе участвовать постоянные комиссии и депутаты Верховного Совета УССР. Полномочия постоянных комиссий в области контроля определяются Конституцией УССР, Регламентом Верховного Совета УССР, Положением о постоянных комиссиях Верховного Совета УССР. В соответствии со ст. 2 Положения о постоянных комиссиях одной из основных задач постоянных комиссий высшего органа государственной власти республики является контроль за деятельностью министерств, государственных комитетов и ведомств УССР, других республиканских организаций, а также местных государственных органов и организаций по претворению в жизнь Конституции СССР и Конституции УССР, законов СССР, решений Верховного Совета СССР и его Президиума, законов УССР и иных решений Верховного Совета Украинской ССР и его Президиума, контроль за деятельностью расположенных на территории УССР предприятий и организаций союзного подчинения по вопросам, относящимся к ведению Украинской ССР.

Важная роль в реализации Верховным Советом УССР функции контроля принадлежит депутатской деятельности.

Полномочия депутатов по осуществлению контроля закреплены в Конституции СССР, Конституции УССР, Законе Союза ССР «О статусе народных депутатов в СССР». Так, широкие полномочия депутатов Верховного Совета союзной республики в осуществлении контроля устанавливает ст. 14. Депутат имеет право обратиться с запросом к правительству республики, министрам и руководителям иных органов государственного управления, образуемых Верховным Советом республики. Вопрос относительно запроса депутата Верховного Совета УССР, порядка и процедуры его рассмотрения регламентирует ст. 104 Конституции УССР, ст. 58 Регламента Верховного Совета УССР. Вместе с тем следует отметить, что в литературе высказано обоснованное суждение о том, что назрела потребность в разработке нового акта — закона о депутатском запросе [12, с. 68].

Мощный правовой фундамент контрольных полномочий Верховного Совета УССР позволяет ему и на практике осуществлять действенный и эффективный контроль за всеми государственными органами республики как непосредственно, так и через создаваемые им органы.

Среди субъектов реализации полномочий по контролю высшего органа государственной власти УССР за деятельностью подотчетных и подконтрольных органов главенствующее положение принадлежит Верховному Совету УССР. Контрольные полномочия Верховного Совета УССР проявляются прежде всего в период сессионной работы, в ходе подготовки, обсуждения и решения важнейших вопросов государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, обеспечения социалистической законности, в процессе обсуждения и утверждения указов Президиума Верховного Совета УССР. Сессионный порядок работы Верховного Совета УССР — живое воплощение широкой демократии в осуществлении функции высшего контроля [7, с. 288].

Верховный Совет УССР контролирует деятельность своего постоянно действующего органа — Президиума. Это находит свое выражение чаще всего в такой форме, как утверждение указов Президиума Верховного Совета УССР в соответствии со ст. 109 Конституции УССР. На сессии Верховного Совета УССР утверждаются указы Президиума, принятые в период между сессиями высшего органа власти УССР по важным проблемам государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства на Украине. Возможна и такая важнейшая форма контроля за деятельностью Президиума Верховного Совета УССР, как заслушивание на сессиях Верховного Совета УССР отчетов, сообщений и информации о работе Президиума за определенный период [15, с. 145]. Как правильно отмечается в литературе, особенность контроля за деятельностью Президиума Верховного Совета союзной республики состоит в том,

что его реализация возможна только самим Верховным Советом этой республики [13, с. 5; 16, с. 19].

Важное место в деятельности Верховного Совета УССР занимает углубленный контроль за работой Совета Министров УССР. Одной из форм контроля Верховного Совета УССР за деятельностью Совета Министров УССР является принятие сессией Верховного Совета по истечении срока полномочий правительства республики постановления о деятельности Совета Министров УССР. Так, 25 марта 1980 г. первая сессия Верховного Совета УССР десятого созыва приняла постановление, в котором высший орган государственной власти Украины одобрил деятельность Совета Министров УССР, избранного Верховным Советом УССР предыдущего, девятого, созыва [5, с. 47].

В порядке контроля на сессиях Верховного Совета УССР практикуется заслушивание докладов Совета Министров республики о состоянии дел в отдельных областях народного хозяйства, науки, культуры. Так, на первой сессии Верховного Совета УССР десятого созыва с докладом «О состоянии и мерах по дальнейшему улучшению строительства жилья и объектов коммунально-бытового и социально-культурного строительства в республике» выступил заместитель Председателя Совета Министров УССР [5, с. 49].

Получила распространение практика реализации сессиями Верховного Совета УССР контрольных полномочий в такой форме, как заслушивание отчетов министров, председателей государственных комитетов, других членов Советов Министров УССР. В июне 1979 г. депутаты Верховного Совета УССР заслушали и обсудили доклад министра здравоохранения УССР «О состоянии и мерах по дальнейшему улучшению медицинского обслуживания населения республики в свете положений Конституции СССР и Конституции Украинской ССР и Закона Украинской ССР о здравоохранении» [4, с. 5—112]. Верховный Совет УССР осуществляет высший контроль и за деятельностью местных Советов народных депутатов.

В принимаемых Верховным Советом УССР постановлениях по докладам и отчетам государственных органов республики дается оценка их деятельности, намечаются задачи по устранению отмеченных недостатков.

Важная роль в реализации функции высшего контроля в республике принадлежит Президиуму Верховного Совета УССР — постоянно действующему органу Верховного Совета. Президиум, выполняя свою конституционную функцию, постоянно контролирует соблюдение Конституции УССР и соответствующих законов всеми государственными органами, должностными лицами и гражданами республики, выполнение постановлений Верховного Совета УССР. Эти вопросы регулярно

рассматриваются на заседаниях Президиума Верховного Совета УССР.

Президиум контролирует деятельность Совета Министров УССР. Периодически заслушиваются сообщения Совета Министров республики о выполнении поручений Верховного Совета УССР [6, с. 44], реализации замечаний и предложений постоянных комиссий и депутатов Верховного Совета УССР, которые высказываются на сессиях при обсуждении проектов пятилетних и годовых планов экономического и социального развития республики и государственных бюджетов УССР [3, 1982, № 38, с. 637—638; 1983, № 38, с. 767]. Получившая распространение практика заслушивания Совета Министров республики по названным вопросам — новое и важное направление деятельности Президиума Верховного Совета УССР [11, с. 212—213].

На заседаниях Президиума широко практикуется такая форма контроля, как отчет перед ним министерств и ведомств республики. При этом контроль Президиума охватывает деятельность всех министерств и ведомств республики, все важнейшие направления деятельности этих органов. На регулярно проводимых заседаниях Президиума Верховного Совета УССР рассматриваются доклады, сообщения и информации руководителей названных органов.

Значительную долю в общем объеме деятельности Президиума занимают вопросы, связанные с контролем за работой местных советских органов.

Результаты контрольной деятельности Президиума Верховного Совета УССР находят свое отражение в принимаемых им развернутых постановлениях, содержащих оценку деятельности контролируемых органов и определяющих задачи по искоренению отмеченных недостатков, совершенствованию деятельности отчитывающихся органов в будущем.

В деле контроля Верховного Совета УССР за деятельностью подотчетных органов большая роль принадлежит образуемым им постоянным комиссиям. Контрольная деятельность постоянных комиссий Верховного Совета УССР — одно из основных направлений их работы [8, с. 15]. Комиссии проверяют соблюдение законодательства, выполнение планов экономического и социального развития, а также бюджета республики, анализируют положение дел в различных областях государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства в республике [3, 1982, № 46, с. 767; 3, 1984, № 4, с. 128—129; 3, 1985, № 47; с. 1252—1253].

Постоянные комиссии проводят контроль и в такой форме, как регулярное обсуждение выполнения министерствами, ведомствами УССР, местными советскими органами постановлений Верховного Совета республики, его Президиума, своих рекомендаций [3, 1982, № 13, с. 171; № 17, с. 248; 1983, № 43,

с. 816]. В поле зрения постоянных комиссий находится и работа местных Советов [3, 1983, № 24, с. 467; 1985, № 23, с. 650; № 29, с. 801].

Осуществляя контрольную деятельность, постоянные комиссии Верховного Совета УССР разрабатывают и направляют соответствующим органам и организациям рекомендации и предложения, способствующие устранению выявленных недостатков и причин, их порождающих. В случае необходимости предложения направляются в Совет Министров Украинской ССР [8, с. 15].

Обобщение практики рассмотрения на сессиях Верховного Совета УССР, заседаниях его Президиума и постоянных комиссий вопросов, связанных с осуществлением высшего контроля, показывает, что этот контроль, отличаясь глубиной и всесторонностью, научностью и деловитостью, служит делу повышения эффективности социалистического народовластия.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. 3. Ведомости Верховного Совета УССР. 4. Заседание Верховного Совета Украинской ССР девятого созыва, десятая сессия: Стеногр. отчет. К., 1979. 5. Первая сессия Верховного Совета Украинской ССР (десятый созыв), 25—26 марта 1980 г.; Стеногр. отчет. К., 1980. 6. Ватченко А. Ф. Высший орган государственной власти Украинской ССР//Коммунист Украины. 1980. № 1. С. 38—49. 7. Верховный Совет союзной республики и его конституционные полномочия. Алма-Ата, 1979. 8. Доленко І. Дієвість рекомендацій постійних комісій// Рад. право. 1978. № 7. С. 15—18. 9. Златопольский Д. Л. Верховный Совет СССР — выразитель воли советского народа//К 60-летию образования СССР. М., 1982. 10. Правда. 11. Кривенко Л. Т. Конституция СССР и развитие законодательной деятельности Верховных Советов союзных республик (Сравнительно-правовое исследование). К., 1982. 12. Кривенко Л. Т. Контроль за подотчетными органами//Советы народных депутатов. 1982. № 6. С. 64—68. 13. Кривенко Л. Т. Роль Конституции в формировании новой практики контроля Верховных Советов за деятельностью подотчетных органов//Сов. государство и право. 1982. № 5, С. 3—12. 14. Сборник нормативных актов по советскому государственному праву. М., 1984. 15. Советы народных депутатов: Справочник/А. И. Лукьянов, С. А. Авакьян, П. П. Гурев и др. М., 1984. 16. Стовповая Н. В. Советская Конституция и совершенствование контрольной деятельности Верховного Совета союзной республики//Проблемы развития социалистической демократии и укрепления законности. Владивосток, 1983.

Поступила в редколлегию 01.09.84.

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ И ПУТИ ЕЕ ВОЗРАСТАНИЯ

Многолетняя практика функционирования местных Советов народных депутатов убедительно показывает их высочайшую жизнеспособность, огромную творческую, организующую роль в реализации социально-экономической политики КПСС и Советского государства, совершенствовании социализма. Они проводят огромную и результативную работу по дальнейшему развитию промышленного и сельскохозяйственного производства, реализации Продовольственной программы, осуществлению широких социальных мероприятий по воспитанию и мобилизации трудящихся на выполнение заданий пятилетки, укреплению правопорядка. Эффективная деятельность местных органов власти обеспечивает комплексное развитие экономики в областях, краях, районах и городах, служит прочным заслоном против ведомственности, способствует более полному удовлетворению многообразных запросов населения, улучшению его обслуживания. Всестороннее обобщение и изучение этой деятельности важно не только для характеристики и осмысливания того нового, значительного, что появилось в работе местных Советов в последние годы, но и для определения направлений дальнейшего повышения эффективности их функционирования.

Местные Советы народных депутатов — самые многочисленные и массовые органы государственной власти, наиболее тесно связанные с трудовыми коллективами и населением. Они располагают широчайшими возможностями для привлечения трудящихся к повседневному участию в управлении государственными и общественными делами, развития их политической и производственной активности. Ныне в стране действуют свыше 51 тыс. местных Советов, в составе которых 2 млн 289 тыс. депутатов — представителей рабочих, крестьян и интеллигенции, более ста национальностей. Им постоянно помогает 30-миллионный актив. В этом ярко проявляется успешное выполнение поставленной В. И. Лениным задачи — превратить Советы в такие органы государственного руководства, которые работали бы не только для трудящихся, но и через трудящихся [1, т. 38, с. 170].

Возрастание эффективности деятельности местных Советов — предмет постоянной заботы КПСС, один из первостепенных резервов активизации масс, которые заложены в дальнейшем совершенствовании социалистической демократии, все бо-

лее полном осуществлении социалистического самоуправления народа.

XXVII съезд КПСС определил основные направления дальнейшего возрастания результативности деятельности местных Советов, более полного использования ими полномочий, усиления самостоятельности и активности. «Сегодня, — указано в Политическом докладе Центрального Комитета КПСС XXVII съезду партии, — они могут и должны стать одним из наиболее эффективных звеньев мобилизации масс на ускорение социально-экономического развития страны» [2, с. 56].

Деятельность местных Советов характеризуется сейчас тем, что они, опираясь на стройную систему законодательства о представительных органах государственной власти, расширившего их полномочия, полнее используют свою компетенцию, активнее осуществляют ленинский принцип единства законодательства (правотворчества), управления и контроля. Своей многогранной работой местные Советы существенно влияют на углубление демократических основ социалистического образа жизни, дальнейшее сближение наций и народностей страны, улучшение хозяйственного механизма, решение социальных задач, усиление охраны прав граждан.

Возрастание роли местных органов власти, расширение всех качественных и количественных показателей их работы объективно находятся в прямой зависимости от реализации экономической и социальной политики партии, взятого ею стратегического курса на ускорение социально-экономического развития страны. Всемерное развитие производительных сил и дальнейшее совершенствование политической системы общества, перевод народного хозяйства на рельсы интенсивного развития, неуклонный подъем материального и культурного уровня жизни народа, улучшение идейного трудового и нравственного воспитания трудящихся, бытового обслуживания — в этом первостепенная основа повышения эффективности всей многогранной работы местных Советов. Надежным фундаментом для повышения уровня организационно-правовой деятельности местных органов власти служат партийные документы по вопросам государственного строительства, стройная система законодательства о компетенции, формах и методах работы местных Советов, последовательное укрепление их материально-финансовой базы. Реальные предпосылки дальнейшего возрастания роли местных органов власти расширяются и углубляются по мере успешного выполнения планов экономического и социального развития, совершенствования социалистической государственности, активизации деятельности общественных организаций и трудовых коллективов.

Однако усложнение политических и социально-экономических задач, решаемых КПСС и Советским государством на современном этапе, объективно требует дальнейшего повышения

эффективности всей деятельности местных Советов, достижения ими более высоких общественно полезных и максимально возможных в данных условиях конечных результатов при наименьших затратах организационных усилий, времени, материально-финансовых и трудовых ресурсов. Нельзя не учитывать и тот факт, что отдельные Советы и их органы, как показывают обобщения практики, еще не проявляют должной инициативы и настойчивости в изыскании резервов повышения эффективности производства, увеличения выпуска товаров народного потребления, лучшего удовлетворения запросов населения. Не в полном объеме используются полномочия Советов для обеспечения комплексного экономического и социального развития на их территориях. С другой стороны, имеется немало фактов, когда министерства и ведомства, концентрируя свои усилия на строительстве и реконструкции промышленных объектов, не считаются с мнением местных Советов, не согласуют с ними своих планов по социальным вопросам, слабо заботятся о строительстве жилья и объектов культурно-бытового назначения. Следовательно, существует определенное расхождение между богатейшими возможностями местных Советов и тем, как они используются в их повседневной работе.

Преодоление недостатков и упущений, дальнейшее возрастание эффективности деятельности местных Советов неразрывно связаны с улучшением руководства всеми направлениями их работы со стороны партийных органов, с усилением внимания местных органов власти к узловым проблемам комплексного развития на соответствующих территориях, с совершенствованием организационно-правовых форм их функционирования.

Улучшение партийного руководства местными Советами — основной фактор возрастания эффективности, совершенствования содержания и стиля их деятельности. Усилия партии, указывалось на XXVII съезде КПСС, направлены на то, чтобы «сделать каждый Совет полным и ответственным хозяином во всем, что касается удовлетворения повседневных запросов и нужд людей, в использовании выделяемых средств, местных возможностей и резервов, в координации и контроле за работой всех организаций в части обслуживания населения» [2, с. 56].

Областными (краевыми), районными и городскими партийными организациями накоплен огромный опыт руководства соответствующими Советами, их управленческим аппаратом [5; 6]. Много усилий они сосредоточивают на развитии инициативы и активности Советов, повышении их государственного авторитета, улучшении подбора, расстановки и воспитания кадров, обеспечении четкого разграничения функций партийных и советских органов, расширении контроля за работой депутатов-коммунистов.

В современных условиях важное значение приобретают углубление научных основ партийного руководства Советами, всемерное развитие творческой инициативы масс, внедрение в практику всего нового, передового. Ориентиром служат решения XXVII съезда КПСС, постановление ЦК КПСС «О дальнейшем совершенствовании партийного руководства Советами народных депутатов» [7]. По существу они в совокупности составляют концепцию дальнейшего улучшения деятельности Советов в условиях всестороннего совершенствования социализма. Партийные комитеты призваны добиваться того, чтобы каждый Совет настойчиво совершенствовал содержание и стиль своей деятельности, эффективно реализовывал свои возможности и полномочия. Искусство партийного руководства проявляется и в объективном, самокритичном анализе достижений и недостатков в деятельности тех или иных Советов, который служит одним из факторов повышения ее качества.

Деятельность местных Советов эффективна, если их главные усилия сосредоточены на обеспечении комплексного экономического и социального развития в пределах своей территории. В новой редакции Программы КПСС определено: «Будут и дальше возрастать роль и ответственность местных Советов в обеспечении комплексного экономического и социального развития регионов, в самостоятельном решении задач местного значения, в координации и контроле деятельности расположенных на их территории организаций» [2, с. 159]. Исходя из многонационального характера страны, местные Советы при решении вопросов государственного и социально-культурного строительства призваны конкретнее и глубже учитывать национальную специфику, проявлять больше заботы о всестороннем развитии всех наций и народностей, особенно малых народов.

Одно из главных направлений деятельности местных Советов состоит в руководстве экономикой и социальной сферой в свете постановления ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему повышению роли и усилению ответственности Советов народных депутатов за ускорение социально-экономического развития в свете решений XXVII съезда КПСС» [3, 1986, № 31, ст. 593]. Реализация намеченных в нем мер, закрепление за местными Советами новых полномочий создали возможности для усиления их влияния на развитие производства, увеличение выпуска товаров для населения, улучшение обслуживания населения. Вместе с тем необходима дальнейшая активизация координационной деятельности местных Советов, поиска более эффективных форм улучшения сложившегося механизма координации, устранения причин, затрудняющих ее осуществление.

Огромной важности задачи в комплексном развитии выдвинуты перед местными Советами в связи с реализацией

Продовольственной программы, дальнейшим совершенствованием управления агропромышленным комплексом [3, 1982, № 23, ст. 406].

Опыт показывает, что местные Советы стали глубже вникать в процессы, происходящие в агропромышленном комплексе, в экономику колхозов и межхозяйственных предприятий, активнее обеспечивать использование земли, охрану природы, закрепление специалистов. Однако им предстоит еще немало сделать для преодоления трудностей, увеличения производства сельскохозяйственной продукции, более эффективного использования производственного потенциала сельского хозяйства, земли и трудовых ресурсов для решительного улучшения всей экономической работы в колхозах и совхозах, внедрения более прогрессивных форм организации труда, решения проблем социально-бытового переустройства села, развития шефских связей городов с сельскими районами. Областные и районные Советы призваны заботиться об укреплении агропромышленных объединений, оперативной работе их органов, о полном использовании ими своих полномочий, развитии полезной инициативы и предприимчивости руководителей и специалистов колхозов и совхозов.

Узловым вопросом деятельности местных Советов является их участие в решении жилищной проблемы [3, 1981, № 26, ст. 833]. Они обязаны строже контролировать все, что связано со строительством, распределением, эксплуатацией и сохранностью жилья. Согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 февраля 1983 г. «О мерах по обеспечению выполнения планов строительства жилых домов и социально-бытовых объектов», на исполкомы возложена ответственность за ритмичность ввода в эксплуатацию жилых домов, комплексную застройку городов и других населенных пунктов, осуществление мер по обеспечению сохранности жилого фонда [4, 1983, № 6, ст. 117]. Важным участком работы местных Советов остаются организация труда и отдыха, здравоохранение, функционирование транспорта, вопросы ускоренного развития всей системы обслуживания. В совершенствовании нуждается деятельность местных органов власти по обеспечению экономного и рационального использования сырьевых, топливно-энергетических и других материальных ресурсов.

Усиление внимания местных Советов к узловым проблемам комплексного развития проявляется в активизации их участия в проводимой КПСС идеологической, политико-воспитательной работе. Решения XXVII съезда КПСС, продолжая и углубляя линию партии на усиление идеологического обеспечения всей созидательной работы, четко определили роль местных Советов в этом общегосударственном деле. В их ведении находятся десятки тысяч учреждений культуры, народного образования, массового отдыха, спорта. В нынешних условиях важно актив-

но использовать все средства идеологического, воспитательного воздействия, находить новые формы работы, теснее увязывать их с решением производственных задач, улучшением обслуживания населения. В деятельности местных Советов на передний план выдвинулась практическая реализация реформы общеобразовательной и профессиональной школы, решений ЦК КПСС и Совета Министров СССР, принятых с целью успешного ее проведения. При этом необходимо учитывать, что реформа школы не одноразовое, а долговременное целенаправленно и последовательно проводимое мероприятие.

Важное направление работы местных Советов — участие в совершенствовании межнациональных отношений. Воплощая в структуре и во всей деятельности единство интернационального и национального, они призваны активно вникать в содержание национальных отношений в том виде, в каком они развиваются в условиях социализма, использовать оправдавшие себя формы и методы, способствующие дальнейшему расцвету наций и их сближению. Неослабное внимание местные Советы обязаны уделять воспитанию людей, прежде всего молодежи, в духе советского патриотизма, правильного понимания общегосударственных и национальных интересов, высокой ответственности за решение задач, от которых зависит рост экономического и оборонного могущества страны.

Результативность работы местных Советов возрастает в процессе улучшения всех форм и методов их правовой и организационной деятельности, углубления реальных возможностей для привлечения граждан к государственной деятельности, укрепления связей с общественными организациями и трудовыми коллективами. Широкая база для этого заложена в Конституции СССР, конституциях республик, законах о местных Советах. Созданы действенные правовые предпосылки для дальнейшего развития демократических начал подготовки и проведения сессий, улучшения их организационно-технического обеспечения, качества принимаемых решений и процесса их исполнения. Практика показывает, что повышается роль постоянных комиссий и депутатов в подготовке сессий, обсуждении вопросов, выработке правовых актов, расширяется гласность, полнее учитывается общественное мнение. Более эффективной и разносторонней стала работа депутатов в избирательных округах.

Однако решение выдвинутых перед местными Советами задач требует дальнейшего совершенствования их организационно-правовых форм и методов работы, укрепления связей с массами. В деятельности Советов любого уровня, — сказано в Программе КПСС, — должны все полнее осуществляться демократические принципы работы: коллективное, свободное, деловое обсуждение и решение вопросов; гласность; критика и самокритика; регулярная отчетность и ответственность депутатов вплоть до отзыва тех, кто не оправдал доверия избирателей;

контроль за работой исполнительных и других органов; широкое привлечение граждан к участию в управлении [2, с. 159]. В этом — главный резерв усиления действенности в работе местных Советов.

В последнее время заметно расширился перечень вопросов, рассматриваемых на сессиях. Но еще немало фактов, когда они готовятся без глубокого анализа, без участия постоянных комиссий и специалистов. В результате обсуждение проходит формально, нередко принимаются расплывчатые по содержанию решения, которые сложно выполнять и контролировать.

Возрастание значения сессий связано с поисками более действенных путей улучшения их подготовки и проведения, широкого использования депутатских запросов, обеспечения оптимальности содержания актов, способов их реализации, усиливающих воздействие Советов на положение дел, укрепляющих их контакты с избирателями и трудовыми коллективами. Особую требовательность в организационной работе местные Советы обязаны проявлять к выполнению наказов избирателей. Выступая одной из форм осуществления непосредственной демократии, наказы способствуют развитию активности избирателей, служат важным каналом усиления связей органов власти с народными массами.

Повышение активности, деловитости местных Советов требует дальнейшего совершенствования их контрольных функций, обеспечения действенных проверок соблюдения законов и других нормативных актов, плановых заданий, государственной и трудовой дисциплины. Важно, чтобы контроль Советов, их комиссий был своевременным, систематическим и конструктивным, был нацелен на конечный результат, способствовал распространению передового опыта и устранению недостатков. Действенность контроля со стороны Советов обеспечивается его массовостью, широким использованием средств гласности, систематическим содействием депутатам в укреплении их связей с избирателями, улучшением организации отчетов народных избранников, исполкомов, руководителей предприятий и учреждений перед населением и трудовыми коллективами.

Совершенствование организационно-правовой работы местных Советов взаимосвязано с условием руководства их деятельностью со стороны вышестоящих органов на основе принципа демократического централизма с целью обеспечения эффективного использования каждым Советом своих полномочий, объединения их усилий для решения общих задач. В пределах компетенции вышестоящие Советы оказывают руководящее воздействие на все направления работы нижестоящих Советов. Оно проявляется в регулировании работы местных Советов, ее материально-финансовом обеспечении, установлении основных показателей для утверждаемых ими планов экономического и социального развития, местных бюджетов, в определении те-

кущих задач и способов их осуществления, проведении организационных, инструктивных и методических мероприятий, в постоянном контроле за работой нижестоящих Советов, их органов управления.

В системе факторов, способствующих усилению эффективности деятельности местных Советов, особая роль принадлежит совершенствованию законодательства об этих органах власти. Отражая объективный процесс возрастания значения местных Советов, такое совершенствование способствует усилению их воздействия на все стороны экономического и социального развития соответствующих административно-территориальных единиц, укрепление правопорядка. Одновременно оно выступает одной из активных форм реализации Конституции СССР, укрепления социалистического народовластия, правовой основы государственной и общественной жизни.

Совершенствование законодательства о местных Советах в последние годы в свете Конституции СССР проявилось во внесении изменений и дополнений в законодательные акты о районных, городских и районных в городах, поселковых и сельских Советах, утверждении в 1979 г. этих актов в новой редакции. В 1980 г. введены в действие законы о краевых, областных и окружных Советах. Тем самым завершилось создание стройной системы законодательства о местных органах государственной власти, соответствующей современному этапу развития социалистической демократии. Создались более широкие возможности для активизации всей многогранной организационно-правовой и массовой работы местных органов власти в главном — осуществлении комплексных планов экономического и социального развития. В связи с совершенствованием руководства сельским хозяйством в 1982 и 1986 гг. внесены изменения в законы о краевых, областных и районных Советах, четко определившие их полномочия в области руководства сельскохозяйственным производством, отношения с агропромышленными объединениями.

Существенное значение имеют и другие меры по совершенствованию законодательства о Советах: принятие новой, вытекающей из Конституции, редакции общесоюзного Закона о статусе народных депутатов в СССР (19 апреля 1979 г.); утверждение новой редакции законов о порядке отзыва депутатов Советов; введение в действие ряда актов, детализирующих законы о местных Советах (об организации работы с наказами избирателей, о постоянных комиссиях местных Советов, депутатских постах и депутатских группах и др.); урегулирование отдельных полномочий местных органов власти, их управленческого аппарата в новых законах (о выборах в Советах, Совете Министров республики, трудовых коллективах и т. д.). Совершенствование законодательства о местных Советах не исключается и в дальнейшем. Представляется, что оно будет

увязано с улучшением руководства народным хозяйством и социально-культурным строительством, изданием Свода законов СССР и сводов законов союзных республик, выполнением общесоюзного и республиканских планов подготовки законодательных и правительственных актов, введением в действие республиканских кодексов об административных правонарушениях.

Наряду с приведенными выше факторами, обеспечивающими возрастание эффективности деятельности местных Советов, определенная роль в этом принадлежит также укреплению их финансово-материальной базы, совершенствованию административно-территориального устройства, дальнейшему развитию сотрудничества местных органов власти с общественными организациями, улучшению подбора и расстановки кадров работников управленческого аппарата Советов, повышению их квалификации, совершенствованию юридической службы в исполкомах, их отделах (управлениях). Повышение действенности в работе местных Советов связано с совершенствованием планирования ими организационно-массовых мероприятий, дальнейшим развитием разнообразных форм социалистического соревнования в системе местных Советов и подчиненных им предприятий (учреждений), с улучшением правового воспитания трудящихся, более широким использованием средств массовой информации для распространения передового опыта советского строительства.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза, М., 1986. 3. Ведомости Верховного Совета СССР. 4. СП СССР. 5. Партия и Советы. М., 1982. 6. Виноградов Н. М. Партийное руководство Советами в условиях развитого социализма. М., 1980. 7. Правда. 1986. 30 июня.

Поступила в редколлегию 11.10.84.

Н. П. ВОРОНОВ, канд. юрид. наук

Харьков

О ЮРИДИЧЕСКИХ ГАРАНТИЯХ ЗАКОННОСТИ ПРАВОВЫХ АКТОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

В принятой XXVII съездом КПСС новой редакции Программы Коммунистической партии Советского Союза указано на необходимость дальнейшей демократизации процесса выработки и принятия государственных решений, обеспечивающей их оптимальность, учет различных мнений и предложений граждан [3, с. 158]. Это имеет большое значение для совершенствования правотворческого процесса государственных органов, в том

числе и местных Советов, обеспечения законности их правовых актов.

Законность правовых актов местных органов государственной власти обеспечивается рядом гарантий. Это вытекающие из социалистической природы Советского государства, его экономической и политической основы объективные условия, а также установленные в правовых актах или выработанные практикой средства, обеспечивающие соблюдение требований законности в процессе выработки и принятия правовых актов местных Советов. По своей сущности, содержанию и социальному назначению гарантии разделяются на экономические, политические и юридические.

Важнейшей формой обеспечения социалистической законности правовых актов местных Советов народных депутатов являются юридические гарантии — закрепленные в законодательстве специальные средства, гарантирующие законность процесса подготовки и принятия актов местных Советов; обеспечивающие своевременное предупреждение, выявление и устранение фактов нарушений законности; предусматривающие ответственность за нарушение законности.

Для юридических гарантий общим является то, что все они имеют правовое содержание, выражены и закреплены в правовых актах. Режим социалистической законности предполагает прежде всего наличие законов и других правовых актов, образующих единую стройную и внутренне согласованную систему правовых норм, которые составляют объективную предпосылку и правовую основу законности. К. Маркс и Ф. Энгельс понимали законность как наличие правовой почвы в деятельности участников общественных отношений [1, т. 6, с. 338; т. 7, с. 262]. В. И. Ленин в «Набросках тезисов постановления о точном соблюдении законов» указывал: «Законность должна быть повышена (или строжайше соблюдается), ибо основы законов РСФСР установлены» [2, т. 37, с. 129]. Без наличия четкой, согласованной, отвечающей требованиям общественного развития системы правовых актов осуществление социалистической законности во всех сферах деятельности государства невозможно. «Необходимо, — подчеркивал Д. И. Курский, — иметь твердую почву и в достаточной степени разработанную систему норм, чтобы не только говорить о революционной законности, но и проводить ее в жизнь» [5, с. 111].

Советское социалистическое право содержит систему юридических гарантий, обеспечивающих законность правовых актов местных Советов. Это нормативные источники: а) определяющие систему местных Советов, их строение, функции, формы и методы деятельности; б) регулирующие процесс подготовки и принятия правовых актов местных органов государственной власти, устанавливающие требования законности, предъявляемые к форме и содержанию актов; в) предостав-

ляющие полномочия государственным органам, должностным лицам, общественным органам и гражданам осуществлять контроль и надзор за законностью правовых актов местных Советов; г) определяющие соподчиненность правовых актов всех звеньев Советов и их органов и регулирующие порядок приостановления, изменения или отмены актов; д) устанавливающие меры ответственности виновных в принятии незаконных правовых актов лиц.

Законность правотворческой деятельности местных органов власти гарантируют правовые нормы, закрепляющие систему, строение и функции местных Советов, а также принципы и формы их деятельности. Эти нормы содержатся в Конституции СССР (ст. 89—91, 93—94, 145—149), в конституциях союзных и автономных республик (например, ст. 78—80, 82—83, 124—128 Конституции УССР). Более детально и конкретно функции и формы деятельности местных органов власти регламентированы законами об областных, районных, городских и районных в городе, сельских и поселковых Советах.

Одной из важнейших юридических гарантий обеспечения законности правовых актов местных Советов являются нормативные предписания, определяющие сам процесс подготовки и принятия актов и устанавливающие требования законности к их форме и содержанию. Такие предписания содержатся в законах о местных Советах, а также в регламентах Советов и исполкомов, утверждаемых этими органами.

Большую роль в обеспечении социалистической законности правовых актов местных органов власти играют нормы права, предоставляющие полномочия государственным и общественным органам, должностным лицам и гражданам осуществлять надзор и контроль за законностью этих актов, проверять их исполнение. В Советском государстве со времени его образования контроль за законностью деятельности государственных органов и проверка исполнения решений стали необходимым условием их успешной деятельности. В. И. Ленин неоднократно указывал на огромную роль контроля и проверки исполнения в работе государственных органов, видел в учете и контроле главное условие успешного построения социализма и перехода к коммунизму. В соответствии с ленинскими указаниями КПСС придает большое значение контролю и проверке исполнения как одной из главных предпосылок обеспечения социалистической законности, проявляет заботу о совершенствовании подлинно демократической системы государственного и общественного контроля, привлекающего граждан к активному участию в управлении государственными делами. «КПСС будет активно содействовать повышению действенности государственного и общественного контроля, — указывается в новой редакции Программы Коммунистической партии Советского Союза. — Работу трудящихся в органах народного контроля

она рассматривает как важную форму развития их политической зрелости и активности в защите народных интересов, воспитания государственного подхода к делу...» [3, с. 160].

В обеспечении законности правотворческого процесса местных Советов важное значение имеет государственный контроль осуществляемый Советами и их органами. Верховный Совет СССР и его Президиум в соответствии со ст. 93, 119 и 126 Конституции СССР осуществляют контроль за деятельностью всех подотчетных им органов и за проведением их решений в жизнь. Такое же право предоставлено Верховным Советам союзных и автономных республик и Президиумам Верховных Советов конституциями этих республик (например, ст. 82, 108 (п. 7) и 113 Конституции УССР).

Местные Советы народных депутатов, наряду с Верховными Советами, осуществляющими верховный контроль, руководят деятельностью нижестоящих Советов, следят за законностью их решений, что закреплено в законах о местных Советах [4, 1980, Прилож. к № 46, 896, ст. 7; 1979, Прилож. к № 52, 678, ст. 10, 679, ст. 11]. Действенную помощь в контроле за законностью правовых актов оказывают местным Советам их постоянные комиссии и исполкомы, которые полномочны проверять состояние соблюдения законности в правотворчестве нижестоящих Советов, выявлять факты нарушений законности и причины их возникновения, вносить предложения по их устранению. Контроль за соблюдением законности, как правило проводится в сочетании с проверкой исполнения актов.

Важное значение имеет участие в контроле за законностью правовых актов местных органов власти межотраслевых и отраслевых органов управления, органов государственного и общественного контроля, граждан.

Государственные межотраслевые и отраслевые органы управления, контролируя в пределах своей компетенции работу подведомственных предприятий, организаций и учреждений, проверяют исполнение ими правовых актов, в том числе и решений местных Советов. К указанным органам управления относятся и специальные органы государственного управления — государственные инспекции, осуществляющие административный надзор за исполнением правовых предписаний и также контролирующие исполнение, соблюдение и законность актов местных органов власти.

Оказывают помощь местным Советам в обеспечении законности их решений и органы народного контроля. Это специально созданное звено советского государственного аппарата, которое осуществляет проверку фактического исполнения законов и других правовых актов по всем вопросам в различных областях государственной жизни, в том числе и проверку исполнения решений местных органов власти, что закреплено в ст. 3 Закона СССР о народном контроле в СССР.

В обеспечении законности правовых актов местных Советов значительная роль принадлежит прокуратуре. Прокуроры как депутаты или приглашенные принимают участие в работе сессий местных Советов, где обсуждаются и принимаются решения; участвуют в заседаниях исполкомов, на которых обсуждаются проекты решений Советов; знакомятся с содержанием решений, которые после каждой сессии направляют им исполкомы; принимают участие в контроле за исполнением решений Советов. Как показывает практика, в случаях выявления фактов нарушения законности в правовых актах местных Советов прокуроры вносят представления в исполкомы вышестоящих Советов.

В системе правовых гарантий социалистической законности правотворчества местных органов государственной власти важное место занимают правовые нормы, закрепляющие общественный контроль за законностью правовых актов этих органов и их исполнением.

Первостепенное значение общественному контролю за деятельностью государственных органов придавал В. И. Ленин. Он неоднократно указывал на необходимость добровольного, повседневного, оперативного и целеустремленного контроля всем населением, на его всеобъемлющий и разносторонний характер в обстановке широкой гласности при теснейшем взаимодействии с государственными органами [2, т. 33, с. 97—102; т. 35, с. 146—148, 199—200; т. 36, с. 75, 157; т. 40, с. 128].

Участие общественности в контроле за соблюдением законности в правотворчестве местных Советов осуществляется в различных формах. Это участие в подготовке и обсуждении проектов правовых актов, организации и контроле исполнения, проверке их законности совместно с государственными органами или по их поручению, обсуждение правовых актов на собраниях и на встречах с депутатами, обжалование незаконных актов и высказывание замечаний и предложений по их содержанию в письмах и заявлениях.

Общественный контроль за законностью решений местных органов власти и организацией их исполнения сочетается с государственным, дополняет его. Такое положение обусловлено прежде всего едиными задачами и объектами контроля. Взаимосвязь и единство позволяют устанавливать факты нарушения законности в правотворческом процессе местных Советов; предупреждать нарушения законности, выясняя и устраняя причины их возникновения; пресекать нарушения законности, устанавливая виновных в нарушении лиц и применяя к ним соответствующие санкции.

Как показывает анализ практики, имеющиеся нарушения социалистической законности в правотворчестве Советов обуславливают необходимость улучшения контроля за законностью и исполнением их правовых актов. Он должен быть своевре-

менным и четко организованным, систематически осуществляемым и конкретным, глубоким и всесторонним, с привлечением общественности и оказанием практической помощи на местах.

К юридическим гарантиям социалистической законности правовых актов местных Советов относятся нормы права, регулирующие порядок отмены этих актов. В Советском государстве действует презумпция законности актов, которая обеспечивает их стабильность и эффективное применение. Предполагается, что каждый правовой акт принят в соответствии с требованиями законности и подлежит исполнению.

В практике правотворческой деятельности местных органов власти бывают факты принятия полностью или частично незаконных актов. Такие акты подлежат отмене или изменению компетентными государственными органами в соответствии с действующим законодательством. Так, например, в ст. 108 п. 8, 129 Конституции УССР и в соответствующих статьях законов о местных Советах Украинской ССР закреплено право местных Советов отменять правовые акты нижестоящих Советов и право Президиума Верховного Совета УССР отменять акты областных, городских (городов республиканского подчинения) в случае несоответствия их закону [4, 1979, Прилож. к 52, -678, ст. 10, 45, 679, ст. 11, 51; 1980, Прилож. № 46, 896, ст. 7, 39]. Поводом для отмены или изменения таких правовых актов могут быть результаты контроля и проверки их исполнения, специальной проверки компетентными органами законности актов, обжалование незаконных актов гражданами, а также другие действия и обстоятельства, с помощью которых и в связи с которыми обнаруживается незаконность актов местных Советов.

Правовые акты местных органов государственной власти, принятые с нарушением законодательства, порождают юридические последствия, нарушающие права и интересы предприятий, организаций и учреждений, общественных организаций, должностных лиц и граждан. Поэтому государственные органы должны не только отменять или изменять незаконные акты, но и устранять последствия их действия, восстанавливать нарушенные права и интересы организаций, должностных лиц и граждан, выявлять способствующие принятию незаконных актов причины и принимать меры по их своевременному устранению.

Обеспечению законности правотворчества местных Советов способствуют также установление и привлечение к ответственности должностных лиц, виновных в принятии незаконных актов. В. И. Ленин неоднократно указывал на сочетание коллективного руководства с персональной ответственностью должностных лиц за порученное дело, подчеркивая, что исполнение законов наряду с осуществлением надзора за исполнением обеспечивается наказанием за неисполнение [2, т. 2, с. 293]. Для

обеспечения успешной правотворческой деятельности местных органов власти, предупреждения и устранения фактов нарушения законности в практике ее осуществления важно неукоснительно соблюдать эти ленинские требования.

Рассмотренные юридические гарантии обеспечения социалистической законности правовых актов местных Советов народных депутатов сами по себе не обеспечивают их законности. Действенное ее обеспечение возможно только тогда, когда эти правовые средства будут применяться. Поэтому законодательные органы, устанавливая систему юридических гарантий, предусматривают на их основе активную деятельность участников правотворчества, посредством которой эти гарантии проводятся в жизнь. В своей совокупности и действии юридические гарантии обеспечивают законность правовых актов местных Советов, их действенность и эффективность, способствуют своевременному предупреждению и устранению нарушений законности и ликвидации вредных последствий применения незаконных актов.

Список литературы: 1. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. 2. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 3. Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. 4. Ведомости Верховного Совета УССР. 5. Курский Д. И. Избранные статьи и речи. М., 1958.

Поступила в редколлегию 11.10.84.

В. В. БОГУЦКИЙ, канд. юрид. наук

Харьков

М. П. ДУРАВКИН

Киев

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОТДЕЛОВ И УПРАВЛЕНИЙ ИСПОЛКОМОВ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ НАРОДНЫХ ДЕПУТАТОВ

В успешном решении сложных и ответственных задач в период всестороннего совершенствования социализма важная роль принадлежит местным Советам народных депутатов. Они выступают одним из наиболее эффективных звеньев мобилизации масс на ускорение социально-экономического развития страны. Местные Советы ответственны за все сферы жизни на своей территории. «Если кто-то и может сказать: это не мой вопрос, то для Советов такая постановка неприемлема» [1, с. 56]. Зна-

чительное внимание они уделяют максимальному использованию местных ресурсов для увеличения производства и улучшения качества товаров народного потребления, выполнению планов строительства жилья и объектов социально-культурного назначения, всемерному развитию и совершенствованию обслуживания населения.

Одна из важных форм повседневной деятельности краевых, областных, городских и районных Советов народных депутатов, включая сферу комплексного развития соответствующих территорий, — функционирование отделов и управлений их исполнительных комитетов, эффективное использование этими органами различных средств управленческой деятельности. Отделы и управления исполкомов осуществляют непосредственное оперативное руководство соответствующими отраслями сферы общественного производства, социального развития и культуры, обслуживания населения, обеспечения социалистической законности, охраны государственного и общественного порядка, прав граждан или квалифицированное решение вопросов функционального характера. Они ответственны за состояние и дальнейшее развитие порученных им отраслей производства, обслуживания или социально-культурного строительства, выполнение плановых заданий по всем показателям. Отделы и управления призваны обеспечить развитие демократических начал в руководстве, создать условия для выявления инициативы и активного участия трудящихся и их общественных организаций в совершенствовании производства и обслуживания на подведомственных объектах, внедрять эффективные системы управления, осуществлять мероприятия по их дальнейшему совершенствованию. На отделы и управления возложено обеспечение соблюдения законодательства, полномочий подчиненных предприятий, учреждений и организаций, всемерное содействие развитию их самостоятельности и инициативы.

Усиление роли органов управления исполкомов, расширение всех качественных и количественных показателей их работы объективно находится в прямой зависимости от сложившейся в период совершенствования социалистического общества совокупности экономических, социально-политических и духовных процессов и явлений. Последовательное и целеустремленное осуществление курса КПСС на всемерное развитие производительных сил, перевод народного хозяйства на рельсы интенсивного развития, неуклонный подъем материального и культурного уровня жизни народа, улучшение идейного, трудового и нравственного воспитания трудящихся — в этом первостепенная основа совершенствования всей многогранной работы отделов и управлений. Надежным фундаментом для улучшения деятельности отделов и управлений служат решения партийных съездов и пленумов ЦК КПСС, постановления ЦК КПСС по вопросам советского строительства и государственного управ-

ления, система законодательства об их компетенции, формах и методах работы, расширение полномочий, укрепление материально-финансовой базы отделов, управлений и кадрового состава их аппарата, рост общественно-политической активности трудящихся, проведение в жизнь намеченных партией важных мер по совершенствованию государственного управления, дальнейшему укреплению его демократических основ. Однако усложнение политических и социально-экономических задач, решаемых КПСС и Советским государством на современном этапе, объективно требует дальнейшего совершенствования всей деятельности отделов и управлений, достижения ими и подведомственными объектами более высоких общественно полезных и максимально возможных в данных условиях конечных результатов при наименьших затратах времени, организационных усилий, материально-финансовых и трудовых ресурсов.

Важное направление совершенствования деятельности отделов и управлений — нормативное урегулирование их правового положения, отвечающее современным требованиям. В настоящее время отсутствуют комплексные акты, закрепляющие правовой статус многих отделов и управлений. Положения о некоторых отделах и управлениях устарели. В положениях об отделах (управлениях) важно определить основные задачи, направления деятельности и права рассматриваемых органов, систему законодательных и иных правовых актов, которыми они призваны руководствоваться. На наш взгляд, целесообразно закрепить полномочия руководителей отделов и управлений, формы сочетания единоначалия с коллегиальностью в работе, предоставление этим органам прав юридического лица. Представляется необходимым внести некоторые изменения и дополнения в положения об отделах (управлениях) райисполкомов, принятые в начале 70-х годов, так как их содержание не отражает в полной мере предписаний Конституции СССР, конституций союзных республик, законов о районном, городском (районном в городе) Советах народных депутатов, вопросов участия отделов и управлений в комплексном развитии территорий.

Дальнейшее улучшение деятельности отделов и управлений во многом зависит от нормативного урегулирования процедуры издания этими органами актов. Думается, назрела необходимость принять правила подготовки, принятия и реализации актов отделов и управлений. Считаем, что такие правила целесообразно установить для отделов и управлений облисполкомов, которые принимают значительное количество актов по сравнению с нижестоящими одноименными органами, имеют разветвленный аппарат и другие возможности для проведения широкого комплекса организационно-правовых мероприятий, связанных с изданием актов. Правила должны быть утверждены решением исполнительного комитета областного Совета народных

депутатов. Обоснованные предложения по этому вопросу, проекты различных вариантов правил неоднократно приводились в печати [2, с. 154—155; 3, с. 17—20]. Предлагаемый документ можно назвать «Правила подготовки, принятия и реализации актов отделов и управлений исполнительных комитетов». В структурном отношении он может состоять из пяти разделов. Первый раздел целесообразно посвятить общей характеристике актов отделов и управлений как управленческих решений, их специфике, определению важнейших требований, предъявляемых к их содержанию и действию (обязательность акта, вступление его в силу, стабильность, основания и порядок приостановления и отмены). Здесь же следует укрепить принципы правотворчества и правоприменения отделов и управлений и организационно-правовые гарантии их осуществления. Во второй раздел следует включить подробные императивные правила, четко регулирующие наиболее важные действия по подготовке отделами и управлениями проектов актов (принятие решения о выработке проекта с соответствующими поручениями, изучение и оценка информации, составление проекта акта, его обсуждение и согласование, оформление проекта в окончательном варианте). В предлагаемом документе целесообразно предусмотреть одновременную подготовку по наиболее важным вопросам нескольких вариантов актов, создав тем самым возможность выбора из них наиболее рационального. В третьем разделе могут быть закреплены предписания, отражающие особенности обсуждения проекта и принятия решения, доведение акта до сведения исполнителей, исправление и дополнение отдельных положений акта (устранения фактических ошибок, неточностей и т. п.). В четвертый раздел следует поместить основные правила, определяющие порядок разработки и принятия актов применения отделами и управлениями. В этом разделе должны быть закреплены основные требования, предъявляемые к актам, условия их разработки, оформления и доведения до исполнителей, а также к обеспечению контроля за результатами осуществления. В пятом разделе следует закрепить правила, относящиеся к организации реализации актов. Несомненно, что введение в действие указанных правил будет способствовать развитию демократических начал правотворчества и правоприменения, совершенствованию научных основ процедуры и методов подготовки, оценки и принятия актов; улучшению их содержания и обоснованности, учету и систематизации, повышению правовой культуры в работе аппарата отделов и управлений.

В современных условиях отделы и управления в сфере общественного производства призваны совершенствовать планирование, более полно учитывать внутренние резервы производства и современные достижения научно-технического прогресса, правильно определять первоочередность задач, пути достиже-

ния высоких народнохозяйственных результатов, обеспечивать безусловное выполнение плана, используя при этом все возможности для его перевыполнения. Их важнейшая обязанность состоит в том, чтобы способствовать обеспечению на подведомственных объектах строгого режима экономии и бережливости, более полному учету фактора времени, выполнению поставленных задач в сжатые сроки, ведению решительной борьбы с бесхозяйственностью и расточительством, настойчиво изыскивать дополнительные резервы, добиваться сверхпланового роста производительности труда и снижения себестоимости продукции, увеличения прибыли, улучшения качества изделий, соблюдения договорных обязательств. В связи с проводимым расширением самостоятельности предприятий, колхозов, совхозов, совхозов, отделам и управлениям целесообразно сосредоточить внимание на улучшении стиля и методов руководства подведомственным хозяйством, обобщении и активном внедрении прогрессивных методов и передового опыта в управлении, строгом соблюдении социалистической законности в хозяйственных отношениях. Они призваны содействовать развитию инициативы, творческой активности трудящихся в управлении предприятиями и организациями, улучшению организации и повышению действенности социалистического соревнования.

Улучшение руководства отделами и управлениями со стороны местных партийных органов — основной фактор возрастания эффективности их деятельности. Партийные органы много усилий сосредоточивают на развитии инициативы и активности отделов и управлений, повышении их авторитета, на систематической работе по подбору и целесообразной расстановке кадров аппарата этих органов, на установлении эффективного контроля за работой коммунистов-служащих управленческого аппарата, на расширении массового контроля снизу. Постоянную заботу партийные органы проявляют о воспитании кадров аппарата отделов и управлений в духе высокой ответственности за порученное дело, обеспечении неукоснительного соблюдения ими партийной и государственной дисциплины, требований законодательства. Партийные комитеты призваны активнее внедрять ленинский стиль работы в отделы и управления, с политических позиций подходить к решению различных экономических и социальных задач, обеспечивать учет и оценку социально-политических последствий хозяйственных решений и действий. Их важная обязанность — конкретизировать принципиальные установки экономической стратегии применительно к местным условиям, определять решающие участки борьбы за выполнение плановых заданий, вырабатывать наиболее эффективные формы мобилизации трудящихся на осуществление социалистических обязательств. Партийные комитеты призваны принимать меры к тому, чтобы отделы и управления полностью использовали свои полномочия, развивали

демократические начала во всей работе, поддерживали тесные контакты с общественными организациями, глубоко изучали и распространяли передовой опыт. Исключительно важными являются неукоснительное соблюдение ленинских принципов работы с кадрами, развитие критики и самокритики, создание повсеместной обстановки партийной требовательности и принципиальности и в то же время уважительного, доброжелательного отношения к людям. Наука и искусство партийного руководства проявляются и в объективном, самокритичном анализе достижений и недостатков в деятельности тех или иных отделов (управлений), который служит одним из факторов повышения ее качества.

Отделам и управлениям важно обеспечить дальнейшее повышение уровня организаторской работы, усилить контроль и проверку исполнения, совершенствовать их формы и методы. Целесообразно придать действенной проверке исполнения оперативный и планомерный характер, шире привлекать к контролю общественность.

Улучшение деятельности отделов и управлений тесно связано с компетентностью лиц, их возглавляющих. Только руководители, обладающие высокими деловыми качествами, инициативные, предприимчивые, в состоянии с максимальной эффективностью обеспечить выполнение отделами и управлениями стоящих перед нами задач. Отсюда вытекает необходимость совершенствовать подбор и расстановку кадров отделов и управлений, повышать их квалификацию.

Совершенствование деятельности отделов и управлений предполагает улучшение руководства ими со стороны соответствующих местных Советов, их исполнительных комитетов, вышестоящих органов управления. Оно тесно связано с развитием разнообразных форм социалистического соревнования в отделах, управлениях и подчиненных им предприятиях, учреждениях и организациях, улучшением правового воспитания трудящихся, совершенствованием юридической службы в отделах и управлениях, повышением правовой культуры в деятельности аппарата этих органов, внедрением научной организации труда в работу отделов и управлений.

Список литературы: 1. *Материалы XXVII съезда* Коммунистической партии Советского Союза*. М., 1986. 2. *Павловский Р. С.* Конституционные основы деятельности местных Советов народных депутатов. К., 1979. 3. *Фрицкий О. Ф.* Реализация компетенции местных Советов посредством их актов//*Рад. право*. 1980. № 12. С. 17—10.

Поступила в редколлегию 11.10.81.

**СУБЪЕКТЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПО НОВОМУ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЯХ**

Согласно ст. 8 Основ законодательства об административных правонарушениях, субъекты ответственности за административные правонарушения — это физические лица. К ним относятся граждане СССР, должностные лица, иностранцы, лица без гражданства. Однако зачастую, как свидетельствуют литературные источники, в круг субъектов административной ответственности вводят и юридические лица. С этой целью конструируются сложные искусственные построения: к понятиям административная ответственность, административные взыскания «подключаются» иные средства административного принуждения, действительно адресуемые и физическим, и юридическим лицам (средства пресечения, предупреждения административных проступков, праввосстановительные меры) [4, с. 15]. Существуют, однако, определенные критерии разграничения различных видов административного принуждения. Средства пресечения и предупреждения административных правонарушений воздействуют на поведение, а не на личность правонарушителя, что характерно для административных взысканий. Следовательно, момент оценки противоправного деяния, установления вины, столь существенный для наказания, отсутствует. Административные взыскания обращены к прошлому, средства же пресечения и предупреждения — в перспективу (имеется в виду будущее противоправное состояние) или приурочены к начавшемуся проступку. Как видим, административные наказания и некарательные средства административного принуждения по-прежнему не идентичны.

Действующее законодательство не исключает действия законов, предусматривающих в качестве субъектов ответственности юридических лиц. Это обстоятельство отмечено в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 19 февраля 1981 г. «О порядке введения в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях» следующим образом: «вступление в силу Основ не затрагивает действующих актов законодательства по вопросам ответственности юридических лиц в административном порядке» [1, 1981, № 8, ст. 178].

Однако уже после издания Основ и названного Указа законодатель предусматривает меры к вытеснению юридических

лиц из круга субъектов административной ответственности. В союзном административном законодательстве существовал нормативный акт, предусматривавший юридическое лицо в качестве субъекта административной ответственности (Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11.01.55 г. «Об ответственности за потравы посевов в колхозах и совхозах»). Субъектом ответственности предусматривался «владелец скота» — физические и юридические лица. Начиная с 1982 г., к ответственности за потравы в виде административного штрафа привлекаются исключительно граждане и должностные лица [1, 1982, № 37, ст. 698, КАН, ст. 104]. Налицо, таким образом, тенденция, свидетельствующая о вытеснении юридических лиц из круга субъектов административной ответственности.

Спорной является и юридическая принадлежность санкций, предусмотренных Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 7 апреля 1959 г. «Об участии колхозов, совхозов, промышленных, транспортных, строительных и др. предприятий и хозяйственных организаций и их руководителей в строительстве и ремонте автомобильных дорог» [2, 1959, № 14, ст. 241], в которой в качестве субъектов ответственности выступают юридические лица и руководители. Вызывает сомнение тот факт, что штрафы, предусмотренные этим указом, являлись административными взысканиями. Ни ранее, ни в действующем законодательстве административные штрафы не определялись как средство возмещения ущерба, рассматривались как средство наказания.

Таковы, на наш взгляд, отправные точки, на которых должно конструироваться понятие должностного лица.

Думается, что необходимо установить прямую зависимость между понятиями «должность» и «должностное лицо». Далекое не все служащие, занимающие должности, являются должностными лицами (например, секретари учреждений, вузов, в обязанности которых входит заверение справок, зачетных книжек, подписей руководителей, должностных лиц).

Должность должна выступать как основной конструирующий элемент, поскольку соответствующий объем властных полномочий, авторитета предписывается обычно не конкретному должностному лицу, а должности.

Должность — это категория государственной и общественной службы и не может отождествляться со специальностью, характеризующей род трудовой деятельности рабочих, хотя они и могут в случаях, оговоренных в законе, выступать в качестве субъектов административной ответственности (водители, механизаторы и т. п.).

Наименования должностей как частей организационных структур должны включать указания на служебные обязанности, правомочия, ответственность государственного служащего и на его служебное место, предназначенное для непрерыв-

ного осуществления государственных и общественных функций, согласно утвержденным типовым штатам (расписаниям). В такой интерпретации должность — естественный посредник между функцией и ее исполнителем, независимо от объема его юридического статуса. Таким образом, и ответственный работник, и представитель власти, рядовой специалист, функциональный работник, осуществляющий профессиональную деятельность, как и представитель административно-вспомогательного персонала, — должностные лица.

Установление зависимости между константами — «должность» и «должностное лицо» сможет обеспечить функциональный подход к определению понятия должностного лица, где наиболее существенным элементом явится выполнение функций, содержание работы в какой-либо сфере государственной или общественной деятельности. Функциональный подход к данной дефиниции позволит охватить ею и традиционные правовые атрибуты должностного лица, каковыми являются реализация властных полномочий, совершение юридически значимых действий, отношение к движению материальных ценностей.

С учетом вышеизложенного предлагается следующее определение должностных лиц: «под должностными лицами понимаются работники государственных, кооперативных, иных общественных организаций, предприятий и учреждений, выполняющие по занимаемой должности функции организационного, административного или хозяйственно-распорядительного характера, осуществление которых влечет определенные правовые последствия, или же работники, не наделенные государственно-властными полномочиями, но исполняющие функции обслуживания, транспортировки, охраны, обучения или другие функции в указанных предприятиях, учреждениях и организациях по специальному полномочию (поручению)».

В любом случае в определении должностного лица не следует подчеркивать, что имеются в виду только лица в административных правоотношениях, ибо не может существовать понятие «должностное лицо» отдельно в административных правоотношениях, уголовных, гражданских, трудовых и других юридических отношениях. Должностное лицо — категория управленческой деятельности, следовательно, определение данного понятия — прерогатива административного законодательства, а не какой-либо иной отрасли советского законодательства.

Переход к расширительному толкованию понятия «должностное лицо» диктуется в современный период интересами укрепления дисциплины, повышением ответственности, организованности, порядка на всех уровнях и во всех звеньях хозяйственной и управленческой деятельности и может расширить возможности правовой, в частности, административно-правовой защиты социалистических общественных отношений.

Рассмотрим правовой статус должностных лиц как субъектов административной ответственности за правонарушения. Согласно ст. 8 Основ, должностные лица подлежат административной ответственности не за неисполнение общеобязательных правил с административными санкциями (как это было до нового законодательства), а за правонарушения, связанные с несоблюдением установленных правил, обеспечение выполнения которых входит в служебные обязанности должностных лиц. Таким образом, должностное лицо может быть наказано в административном порядке и за административное правонарушение, совершенное подчиненным работником. Последний, не являясь должностным лицом, несет за свой проступок дисциплинарную ответственность. Так, в Кодексе Украинской ССР об административных правонарушениях (далее КАП УССР) субъектами ответственности за нарушения правил использования средств измерения, правил продажи, хранения, перевозки охотничьего оружия и боеприпасов, стандартов, технических условий при транспортировке, хранении и использовании продукции и т. п. признаны должностные лица, а непосредственные нарушители этих административных запрещений — подсобные рабочие, кладовщики, продавцы, буфетчики, водители, грузчики, экспедиторы, проводники вагонов — административную ответственность не несут, но могут быть привлечены к дисциплинарной (ст. 170, 172, 194—195).

В соответствии с действующим законодательством выдвигаются иные, не предусмотренные Основами субъекты с видимой целью обеспечить осуществление основоположного принципа данного вида юридической ответственности — принципа индивидуализации ответственности и наказания. Помимо традиционных субъектов — граждан, должностных лиц, это и водители, механизаторы, работники государственных и кооперативных предприятий торговли и общественного питания (ст. 108, 121—126, 155—156 КАП). Некоторые нормы КАП УССР вообще не содержат указаний на субъектов ответственности (например, ст. 136—137, 167). Логично, однако, предположить, что здесь к числу субъектов следует отнести граждан, должностных лиц и так называемых «работников» — грузчиков, весовщиков, кладовщиков, заправщиков, сцепщиков, водителей и т. п. Закон не относит их к должностным лицам, но в смысле понятия субъекта административной ответственности они и не граждане. Это новый вид субъектов ответственности за административные правонарушения.

По-видимому, существуют несколько вариантов определения и закрепления в законодательстве круга таких субъектов. Например, в ст. 155², 155³ Уголовного кодекса Украинской ССР ввели в качестве субъекта уголовной ответственности «работника, не являющегося должностным лицом». Такой же подход, как мы показали, наблюдается и в нынешней административ-

ной законодательной практике. На наш взгляд, эта тенденция не полностью соответствует ст. 14 Основ законодательства об административных правонарушениях, согласно которой, штрафы применяются только к гражданам и должностным лицам. Но неверно и то, что административные взыскания не могут применяться к каким-либо иным физическим лицам, так как для этих случаев ст. 8 Основ предусматривает условие: административной ответственности подлежат «лица, достигшие к моменту совершения административного правонарушения 16-летнего возраста» [1, 1980, № 44, ст. 909].

Добиться необходимой четкости в регламентации видов субъектов административной ответственности можно, как представляется, посредством перехода к расширительному определению понятия «должностное лицо» и закрепления его в законе. В нормативных актах последних лет, в том числе и в кодексах союзных республик об административных правонарушениях, делается попытка конструирования нового субъекта — «недолжностных лиц» — работников отрасли торговли, транспорта, общественного питания*. Однако круг «недолжностных лиц», обязанных нести административную ответственность, фактически значительно шире. Это — специалисты, служащие, выполняющие функциональное назначение тех или иных государственных органов или общественных организаций, вспомогательно-технические работники в органах здравоохранения, связи, бытового обслуживания, народного образования. Речь идет о лицах, не наделенных государственно-властными полномочиями, действия которых не имеют юридически значимого характера.

В последние годы законодательство (административное, уголовное, трудовое, хозяйственное) идет по пути прогрессирующего ограничения круга субъектов должностных полномочий посредством конкретизации этого понятия, введения все новых признаков, характеризующих юридическое положение должностного лица. Такая позиция вызвала немало толкований в постановлениях и разъяснениях пленумов Верховных судов. Например, в п. 7 постановления пленума Верховного Суда СССР от 23.09.77 г. «О судебной практике по делам о взяточничестве» сказано, что вопрос о понятии должностного лица, его ответственном положении должен решаться в зависимости от конкретных обстоятельств дела с учетом занимаемой этим лицом должности, важности осуществляемых им служебных функций, прав и полномочий, которыми оно наделено, а также характера организации, в которой работает виновный [3, 1978, № 2, ст. 239].

Представляется, что в основе расширительной интерпретации понятия «должностное лицо» должны быть определенные

* «Работник» — наименование, употребляемое в отношении всех групп занятого в общественном труде населения.

узлы взаимосвязей, объединяемые целевой общностью. В качестве последней должна быть идея интеграции понятием «должностное лицо» различных степеней участия в трудовом процессе и различных объемов служебных полномочий.

При таком подходе разрыв между понятиями «должностное лицо», «государственный служащий» и некоторыми видами рабочих с достаточно высоким профессиональным статусом должен сойти на нет.

Список литературы: 1. *Ведомости* Верховного Совета СССР. 2. *Ведомости* Верховного Совета РСФСР. 3. *СП* Пленума Верховного Суда СССР (1924—1977). 4. *Дымченко В. И.* Административная ответственность организаций: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук, Свердловск, 1983.

Поступила в редколлегию 07.11.84.

А. А. НЕЧИТАЙЛЕНКО, канд. юрид. наук

Харьков

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ

Одним из направлений укрепления социалистической законности и правопорядка является профилактика всякого рода правонарушений. В Программе Коммунистической партии Советского Союза сказано, что государственные органы обязаны делать все для обеспечения сохранности социалистической собственности, вести решительную борьбу с преступностью, предупреждать любые правонарушения и устранять порождающие их причины [2].

Задача предупреждения правонарушений закреплена и в действующем законодательстве. Так, согласно ст. 3 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, на государственные органы, общественные организации возложена обязанность разрабатывать мероприятия, направленные на профилактику правонарушений, выявление причин и условий, способствующих их совершению [13]. Аналогичные нормы содержат и кодексы союзных республик об административных правонарушениях (например, ст. 6 Кодекса УССР) [14].

В силу многогранности проблемы довольно сложно осветить все возможные способы предупреждения правонарушений в каждой из отраслей управления народным хозяйством. На основе анализа специальных нормативных источников, литера-

туры, обобщения практики деятельности органов, ведущих борьбу с нарушениями общеобязательных правил, можно определить лишь некоторые основные пути профилактики административных правонарушений в сфере экономики.

В многочисленных публикациях по общей теории права, административному, трудовому, уголовному праву, правовой охране природы, криминологии отмечается, что существенная роль в решении задачи сокращения числа правонарушений, а следовательно, эффективной реализации разнообразных общеобязательных предписаний принадлежит комплексу профилактических мероприятий [5; 19]. Исследование различных аспектов проблемы предупреждения правонарушений имеет актуальное значение. Определим место, которое занимает предупреждение административных правонарушений в системе социальной профилактики несоблюдения правовых норм. Прежде всего отметим, что предметом социальной профилактики правонарушений являются антиобщественные поступки, т. е. несоблюдение или нарушение правовых и неправовых социальных норм. В философской литературе отмечается, что поступок — это элементарная «клеточка» поведения индивида, единственный акт его общественно значимой деятельности [4, с. 7]. Подчеркнем, что поступки не сводятся лишь к действию, поскольку воздержание от действий — также поступок, который подлежит оценке [8, с. 94]. При этом под антиобщественным (или антисоциальным) поступком в широком смысле слова понимается «такое действие или бездействие, которое нарушает требования социальных норм, противоречит содержащимся в этих нормах предписаниям. Антисоциальный поступок может представлять собой нарушение правил морали, норм права, норм общественных организаций и других социальных норм» [6, с. 12]. В юридической литературе под социальной профилактикой правонарушений подразумевается система мер, направленных на предотвращение правонарушений, выявление и устранение причин и условий их совершения [10, с. 18], которые связаны с задачами искоренения всяких отступлений от норм коммунистической нравственности и правил социалистического общежития [12, с. 38]. Социальная профилактика правонарушений охватывает предупреждение преступлений и проступков — дисциплинарных, гражданско-правовых, административных. При этом профилактика административных правонарушений занимает особое место, так как направлена не только на ликвидацию самих административных правонарушений, но в ряде случаев и на предотвращение некоторых преступлений. Имеются в виду такие деяния, совершаемые в сфере экономики, которые становятся наказуемыми в уголовном порядке лишь в случае повторного или неоднократного их совершения, например, нарушения правил пожарной безопасности (ст. 220¹ УК УССР). Не случайно поэтому некоторые авторы исследуют

роль административно-правовых средств в предупреждении преступности [7].

В публикации по общей теории права, административному праву, криминологии отмечается, что предупреждение правонарушений проводится на двух основных уровнях — общественном и специальном [11, с. 68]. Предупреждение правонарушений в народном хозяйстве на общественном уровне обеспечивается осуществлением мероприятий, направленных на создание материально-технической базы коммунизма, повышение материального благосостояния трудящихся, сглаживание исторически обусловленных противоречий социализма, развитие демократии и общественной активности масс и т. д., т. е. решением важнейших экономических и социальных задач, стоящих перед нашим государством. Эти факторы — основа профилактики правонарушений всех видов. Предупреждение на специальном уровне предполагает проведение соответствующих мероприятий, направленных на искоренение отдельных видов правонарушений. Изучение практики реализации общеобязательных правил в отраслях народного хозяйства свидетельствует о необходимости улучшения профилактической работы и проведения в связи с этим ряда специальных мер в целях сокращения числа совершаемых правонарушений.

Первостепенное значение необходимо придавать усилению надзорной деятельности соответствующих государственных органов и органов общественных организаций, ведущих борьбу с правонарушениями в отдельных отраслях экономики. Их деятельность препятствует совершению правонарушений и способствует выявлению обстоятельств, которые при определенных условиях могут повлечь нарушения общеобязательных правил (например, установление организационных недостатков в работе службы охраны труда на промышленном предприятии, в сельском хозяйстве, строительстве и других отраслях, фактов нечеткого распределения обязанностей должностных лиц по соблюдению различных правил, использования морально и физически устаревшего технологического, очистного, торгового и иного оборудования и т. п.). Проверки, периодически проводимые надзорными органами, дисциплинируют работников предприятий и организаций, воздействуют на лиц, склонных к нарушению общеобязательных правил.

Важное значение для усиления государственного контроля и надзора приобретает широкое привлечение общественности (общественных инспекторов, представителей общественных организаций, обладающих соответствующими специальными познаниями) к проверкам, проводимым контрольными органами. Так, по данным технической инспекции труда Харьковского областного совета профсоюзов, полученным в процессе обобщения практики ее деятельности, общественные инспектора в год обследуют около 80 народнохозяйственных объектов, на мно-

гих из которых выявляются нарушения техники безопасности и производственной санитарии. Вместе с тем обращает на себя внимание то обстоятельство, что далеко не во всех государственных инспекциях надлежащим образом поставлена работа по привлечению к контрольной деятельности представителей трудовых коллективов, общественных организаций. Прежде всего следует отметить существенные упущения организационного порядка, которые имеют место в подборе общественных инспекторов, повышении качества их специальной технической и правовой подготовки. Нуждается в улучшении моральное и материальное стимулирование деятельности на общественных началах в системе контрольных органов. Широкое привлечение общественных инспекторов к осуществлению контроля будет в определенной степени способствовать реализации ст. 7, 9 Конституции СССР, соответствующих статей конституций союзных республик, в которых общественности отводится видное место в развитии политической системы советского общества, управлении делами государства.

Повыщенное внимание в деле профилактики нарушений общеобязательных правил следует уделять выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению. По существу во всех законодательных и иных нормативных актах, определяющих компетенцию правоохранительных органов, в том числе и государственных инспекций, прокуратуры, суда, народного контроля и др., этой стороне их деятельности придается важное значение. Так, в соответствии с п. 6 Положения о государственном пожарном надзоре в СССР [15] органы пожарного надзора обязаны вести учет случаев пожаров и использовать данные этого учета для разработки мероприятий, направленных на устранение причин и условий, способствующих нарушению общеобязательных противопожарных правил. Должным образом поставленный учет правонарушений на всех уровнях системы правоохранительных органов позволит выявить отдельные отрасли народного хозяйства, виды производств, конкретные предприятия, цеха, участки, где наиболее часто не выполняются требования соответствующих административно-правовых норм. Анализ динамики административных правонарушений в свою очередь создает возможности для перспективного и текущего планирования профилактических мероприятий, переключения усилий правоохранительных органов на предупреждение наиболее часто встречающихся либо обладающих повышенной степенью вредности правонарушений.

Одним из эффективных средств предупреждения правонарушений выступает правовое воспитание рабочих и служащих. Его высокая действенность возможна лишь в условиях, когда требования правовых предписаний своевременно и полно доводятся до широкого круга должностных лиц и граждан, у которых, благодаря информированности, вырабатывается ориента-

ция на необходимость соблюдения норм права. В постановлении ЦК КПСС от 2 августа 1979 г. «Об улучшении работы по охране правопорядка и усилении борьбы с правонарушениями» говорилось о необходимости повышения уровня правовых знаний советских граждан [3]. На это нацеливают и материалы июньского (1983 г.) Пленума ЦК КПСС. Между тем практика показывает, что проводимая работа по разъяснению действующего законодательства еще не достаточно эффективна. Так, лекторы общества «Знание» в Харькове, Ворошиловграде, Донецке, Днепропетровске — наиболее крупных индустриальных центрах Украинской ССР — не проводят лекции для рабочих и ИТР об административной ответственности за правонарушения в отраслях народного хозяйства. Отсутствуют методические рекомендации по пропаганде разнообразных общеобязательных правил, законодательства об административных правонарушениях, хотя потребность в них немалая. В связи с этим представляется целесообразным практиковать выступления представителей правоохранительных органов и в первую очередь работников государственных инспекций перед должностными лицами, ответственными за соблюдение соответствующих правил ведения работ в отраслях народного хозяйства, а также перед коллективами трудящихся предприятий, на которых наиболее часто отмечены факты совершения административных правонарушений.

Немаловажную роль в деле предупреждения правонарушений и повышении правосознания играет гласность рассмотрения дел о невыполнении предписаний административно-правовых норм. На важность этого принципа процессуальной деятельности правоприменительных органов обращал внимание В. И. Ленин. Он писал: «...с точки зрения принципа необходимо ...дела не оставлять в пределах бюрократических учреждений, а выносить на публичный суд, не столько ради строгого наказания (может быть, достаточно будет выговора), но ради публичной огласки и разрушения всеобщего убеждения в ненаказуемости виновных» [1, т. 54, с. 71]. Гласность — и в настоящее время один из важнейших демократических принципов производства по делам об административных правонарушениях. В ст. 36 Основ сказано, что дела об административных правонарушениях рассматриваются открыто. Однако данный принцип проявляется не только в публичности производства, но и в том, что результаты разбирательства дела могут и должны доводиться до сведения широких кругов общественности, трудовых коллективов по месту работы правонарушителей путем опубликования в печати, информирования по радио, телевидению, иными способами. Практика же реализации общеобязательных правил в отраслях экономики свидетельствует о том, что в обеспечении гласности немало недостатков. Например, административные комиссии при исполнительных комитетах

местных Советов народных депутатов и иные органы административной юрисдикции не информируют представителей общественности и трудовые коллективы о фактах привлечения к ответственности работников, нарушивших действующие обязательные правила. Не получают надлежащего освещения в печати вопросы борьбы с правонарушениями, связанными с невыполнением административно-правовых норм. Представляется, что широкая огласка правоприменительной деятельности органов административной юрисдикции в местной и центральной печати будет в большей мере способствовать профилактике административных правонарушений.

Для возрастания эффективности борьбы с административными правонарушениями в отраслях народного хозяйства большое значение имеет и совершенствование действующего административного законодательства в этой сфере управления. Эта проблема — предмет детального и всестороннего исследования.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. 3. Постановление ЦК КПСС от 2 августа 1979 г. «Об улучшении работы по охране правопорядка и усилении борьбы с правонарушениями»//Правда. 1979. 12 апр. 4. Анисимов С. Ф. Мораль и поведение. М., 1979. 5. Игошев К. Е., Шмаров И. В. Социальные аспекты предупреждения правонарушений. Проблемы социалистического контроля. М., 1980. 6. Кобец Н. Г. Предупреждение правонарушений в производственном коллективе: Вопросы теории и практики. М., 1982. 7. Лобзяков В. П., Овчинский С. С. Административно-правовые меры предупреждения преступности. М., 1978. 8. Локк Дж. Избранные философские произведения. В 2-х т. М., 1960. Т. 1. 9. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. 10. Самощенко И. С. Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963. 11. Сахаров А. Б. Социальная система предупреждения преступлений//Сов. государство и право. 1972. № 11. С. 66—71. 12. Социальная профилактика правонарушений в социалистическом обществе. М., 1978. 13. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях//Ведомости Верховн. Совета СССР. 1980. № 44. Ст. 909. 14. Кодекс УССР об административных правонарушениях//Ведомости Верховн. Совета УССР. 1984. № 51 (Прилож.). Ст. 909. 15. Положение о государственном пожарном надзоре в СССР//СП СССР. 1978. № 2. Ст. 7.

Поступила в редколлегию 11.10.84.

ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ЮРИСДИКЦИИ

Забота о человеке — высший закон в деятельности Коммунистической партии и Советского государства. Партия и правительство постоянно уделяют внимание повышению со стороны государства требовательности к государственному аппарату, должностным лицам, призванным в процессе своей деятельности обеспечить охрану прав и интересов членов общества. Такая позиция находит различное правовое закрепление, в том числе и в праве на обжалование в суд действий должностных лиц, государственных и общественных органов (ст. 58 Конституции СССР). Конституционное закрепление данного права свидетельствует о возросшей роли правосудия по обеспечению законности в деятельности органов административной юрисдикции и необходимости расширения компетенции судов по рассмотрению жалоб на действия административных органов. Это подтверждается законодательной деятельностью высших органов государственной власти Союза ССР и союзных республик. В ст. 39 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях [1, 1980, № 44, ст. 909—910], в ст. 288 Кодекса Украинской ССР об административных правонарушениях [2, 1984, № 51, ст. 1122] в отличие от ранее действовавшего законодательства закреплено право граждан обжаловать постановление органа административной юрисдикции не только по поводу наложения штрафа, но и других мер административного взыскания.

К процессуальным средствам обеспечения законности в деятельности органов административной юрисдикции в первую очередь следует отнести гражданскую процессуальную форму, которая регламентирует порядок обращения в суд с жалобой и ее рассмотрение. Форма предусматривает требования, соблюдение которых обязательно при обращении в суд. К ним относятся: правосубъектность лица, подающего жалобу в суд, подведомственность и подсудность жалобы суду, соблюдение предварительного внесудебного порядка ее разрешения, отсутствие решения суда по жалобе того же заявителя на то же постановление, отсутствие определения суда об утверждении отказа от жалобы, наличие полномочий у лица, подающего жалобу от имени заинтересованного лица. Несоблюдение любого требования влечет отказ суда в принятии жалобы либо прекращение производства по делу.

Процессуальная форма подготовки дел к судебному разбирательству и рассмотрения жалоб — реальное правовое средство, обеспечивающее защиту прав и законных интересов субъектов административно-правовых отношений. В частности, в процессе подготовки дела к судебному разбирательству определяются характер спорного правоотношения, норма материального права, которая его регулирует, факты, подлежащие установлению, и доказательства, их подтверждающие, а также круг лиц, участвующих в деле. В судебном же заседании важно исследовать данные, подтверждающие наличие или отсутствие полномочий у административного органа по наложению административного взыскания, признаков административного проступка, соблюдение сроков давности для наложения административного взыскания, смягчающие или отягчающие вину обстоятельства. На суд возложена обязанность установить факты, свидетельствующие о законности и обоснованности постановления административного органа либо, наоборот, о незаконности и необоснованности такого постановления. Факты, установленные административным органом в постановлении о наложении административного взыскания, и доказательства, их подтверждающие, обязательного значения для суда не имеют.

При разрешении жалоб суд наделен специальными полномочиями. Своим решением он определяет судьбу постановления о привлечении к административной ответственности. С учетом установленных фактов суд вправе вынести одно из следующих решений. Если постановление о наложении административного взыскания является, по убеждению суда, законным и обоснованным, то оно оставляется без изменений, а жалоба — без удовлетворения. Если суд придет к выводу о том, что административным органом не установлены все обстоятельства дела или не исследованы необходимые доказательства, он отменяет постановление и направляет дело на новое рассмотрение. В случае признания судом действий административного органа незаконными выносятся решение об отмене постановления и прекращения дела. Своим решением суд может смягчить меру наказания, если она определена с нарушением установленного предела либо без учета тяжести совершенного проступка, личности виновного и его имущественного положения.

Обеспечение гражданской процессуальной формой законности в деятельности органов административной юрисдикции осуществляется и в других стадиях гражданского судопроизводства. Поскольку процессуальная деятельность базируется на принципах процессуального права, обеспечивающих быстрое и правильное рассмотрение гражданских дел, то их также следует признать процессуальными средствами, гарантирующими соблюдение законности. Из всей системы принципов особое значение имеет принцип доступности судебной защиты как обес-

печенной государством возможности всякого заинтересованного лица обратиться в установленном законом порядке в суд за защитой прав и интересов и отстаивать их в судебном процессе [3, с. 157]. В производстве по жалобам на действия административных органов он выражается прежде всего в том, что с жалобой в суд имеет право обратиться заинтересованное лицо. Согласно ст. 39 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях таким лицом является либо гражданин, в отношении которого вынесено постановление, либо потерпевший.

К гражданским процессуальным средствам обеспечения законности в деятельности органов административной юрисдикции необходимо отнести и гражданские процессуальные санкции. Под ними подразумеваются предусмотренные нормами гражданского процессуального права определенные правовые последствия, наступающие при несоблюдении процессуальных норм. Так, если заявитель не выполнил требования, предъявляемые при обращении в суд, судья откажет ему в приеме жалобы. В случае несоблюдения им требований по содержанию жалобы выносится определение об оставлении жалобы без движения. Пропуск заявителем процессуального срока лишает права на совершение процессуального действия. Обеспечительная роль процессуальных санкций заключается именно в возможности наступления невыгодных последствий для участников процесса, если они не соблюдают гражданскую процессуальную форму защиты прав и нормы гражданского процессуального права.

При выявлении процессуальных средств обеспечения законности в деятельности органов административной юрисдикции возникает вопрос: что должно представлять собой право на судебную защиту от незаконных действий должностных лиц, государственных или общественных органов и каково его соотношение с процессуальными средствами обеспечения законности? Учитывая роль процессуальной формы, принципов и санкций в осуществлении правосудия и их взаимосвязь, можно сформулировать, что процессуальные средства обеспечения законности в деятельности органов административной юрисдикции органически вплетаются в право на судебную защиту от незаконных действий должностных лиц, государственных или общественных органов. Это право должно включать в себя право на обращение в суд с жалобой, право на удовлетворение заявленных требований и право на защиту от незаконных притязаний.

Список литературы: 1. *Ведомости* Верховного Совета СССР. 2. *Ведомости* Верховного Совета УССР. 3. *Семенов В. М.* Содержание принципов гражданского процессуального права//Курс сов. гражданского процессуального права. М., 1981. Т. 1. С. 138—177.

Поступила в редколлегию 11.10.84.

Киев

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Содержание и направления деятельности Советского государства в условиях ускорения социально-экономического развития страны находят конкретное проявление в его функциях, выполнение которых требует прямых затрат финансовых ресурсов. Финансовые ресурсы, материально опосредующие функционирование государства, в своей значительной части концентрируются в государственном бюджете, объем которого определяется долей национального дохода, находящегося в распоряжении государства. Финансовые и материальные ресурсы государства не беспредельны, поэтому КПСС требует осуществления необходимых мер по обеспечению рационального и бережного расходования сырьевых, топливно-энергетических и других ресурсов. В этой связи государство при помощи всей системы правовых средств еще более тщательно, чем когда либо, воздействует на отношения по распределению и перераспределению национального дохода. Правовое регулирование отношений по финансовому обеспечению государства — это не только основанная на правовых нормах деятельность государственных органов по расходованию бюджетных ресурсов, но и управляющее влияние Советов народных депутатов, их исполнительных и распорядительных органов общей компетенции, финансово-кредитных органов на затраты бюджетных средств, обеспечивающих оптимальное материальное опосредствование функционирования государства.

Государственно-властное воздействие на бюджетные затраты при помощи системы правовых средств имеет объективную основу, обусловленную выраженными в этих расходах особенностями распределительных отношений и устанавливающую границы их правового регулирования.

Внешние границы правовой регламентации расходов государственного бюджета определяются объективными особенностями финансовых отношений, распределительной и контрольной функциями советских финансов; внутренние — характером потребностей Советского государства в финансовых ресурсах на каждом этапе его развития.

По мере расширения потребности государства в средствах актуальным становится совершенствование арсенала правовых средств, обеспечивающих эффективное регулирование финан-

совых отношений в стране. Круг финансовых отношений огромен, правовых норм, регулирующих их — множество, поэтому говорить о всестороннем совершенствовании финансового законодательства невозможно. Остановимся на нескольких вопросах, на которые, на наш взгляд, необходимо обратить внимание представителей науки и практики с тем, чтобы директивные органы смогли учесть выработанное коллективными условиями мнение.

Системный анализ финансового законодательства, регулирующего расходы бюджетных средств, показывает, что бюджетное законодательство в СССР имеет федеративную структуру. Законы о бюджетных правах союзных республик основные вопросы регламентации бюджетных отношений решают одинаково. Вместе с тем отдельные стороны данных отношений эти законы регулируют по-своему, что не всегда вызвано национальными особенностями, условиями исторического развития и т. п. На наш взгляд, целесообразно интегрировать финансово-правовые нормы, издаваемые союзными республиками для регулирования бюджетного финансирования, в единые союзные нормы, единообразно решающие вопросы о размерах расходов на конкретные мероприятия. Этого требует единство советской финансовой системы, единство доходной базы, Государственного бюджета СССР, из которого все союзные республики ежегодно получают большие суммы денежных средств для сбалансированности своих бюджетов.

Различия в затратах, как нам представляется, могут быть связаны лишь с объективно существующими условиями (например, в северных или южных районах страны).

В советской финансовой и правовой литературе поднимается вопрос о необходимости издания в СССР финансового кодекса, Основ финансового законодательства Союза ССР и союзных республик, Положения о местных финансах. Думается, что нет необходимости принимать данные систематизированные акты. Круг финансовых отношений, несмотря на их внешнюю схожесть, чрезвычайно разнообразен. Большая часть финансовых отношений регулируется нормативными актами органов государственного управления, которые нельзя ни объединить с вышесказанными актами, ни растворить в них.

Бюджетная сфера деятельности Советского государства требует большой согласованности в союзном масштабе. При утверждающемся повсеместно порядке составления местных бюджетов на основе контрольных цифр и решении принципиальных вопросов, касающихся бюджетных прав местных Советов, в союзном законе, надобность в таком Положении отпадает.

При включении в Свод законов и систематизации финансово-правовых актов чрезвычайно сложным будет приведение в строгую систему массива нормативных актов, изданных Ми-

нистерством финансов СССР и министерствами финансов союзных республик. Положения о финансовых органах не содержат всех наименований актов, принимаемых ими. Положения о министерствах финансов предусматривают их право принимать приказы, инструкции и указания, которые могут носить нормативный (например, инструкции, приказы) и индивидуальный (приказ) характер. Анализ правовых форм руководства финансовой деятельностью со стороны финансовых органов показывает, что оно осуществляется не только посредством инструкций, указаний и приказов. Центральные финансовые органы издаю: письма (имеющие различную правовую силу), методические указания, указания, обязательные для исполнения всеми финансовыми органами, другими учреждениями и организациями финансовой системы. Бюджетные классификации и Правила составления и исполнения Государственного бюджета СССР и аналогичные республиканские акты, утвержденные соответствующими центральными финансовыми органами, содержат нормы, обязательные для исполнения всеми органами государства. Представляется, что множественность видов управленческих решений финансовых органов затрудняет их систематизацию и оперативное управление финансовой деятельностью. В связи с этим следовало бы, во-первых, унифицировать наименование правовых актов финансовых органов, во-вторых, в компетенционные акты необходимо внести уточнение об обязательности указаний министерств финансов для всех органов государства. Считаем также правильным предложение многих юристов о необходимости утверждения Правил о составлении и исполнении государственных бюджетов приказами Советов Министров, а не приказами министерств финансов, поскольку в них содержатся нормы, воздействующие на органы государственного управления общей компетенции и отчасти на органы государственной власти. Нормы, регламентирующие бюджетную процедуру, на наш взгляд, следует свести в отдельный раздел в Законе о бюджетных правах. В правилах о бюджетной процедуре целесообразно перечислить акты, являющиеся юридическим выражением деятельности государственных органов на всех этапах и стадиях бюджетного процесса.

XXVII съезд КПСС в «Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 гг. и на период до 1990 г.» поставил задачу обеспечения разработки и поэтапной реализации целевых комплексных программ по важнейшим народнохозяйственным и социально-экономическим проблемам. Советское государство не ставит цели произвольно, не соизмеряясь со всеми ресурсами. Границы целей определяются ресурсами, т. е. максимальная сумма расходов, связанных с достижением целей, зависит от части национального дохода, концентрируемой в Государственном бюджете. Поэтому

реализация целевых комплексных программ требует обеспечения их финансовыми ресурсами на основе применения принципа непрерывности перспективного и текущего программно-целевого бюджетного планирования. Необходим программный бюджет, при составлении которого применяется системно-политический подход, позволяющий более целесообразно распределять ресурсы между программами. Этот бюджет требует и соответствующей классификации расходов. В настоящее время бюджетная классификация строится по ведомственно-отраслевому принципу, а должна — по основным предметно-целевым направлениям деятельности государства. Целевые расходы, осуществляемые различными министерствами и ведомствами, должны объединяться в одну группу с тем, чтобы общегосударственные интересы стояли выше интересов отдельных министерств.

Из материалов КПСС и актов Советского правительства следует, что в СССР как федеративном государстве и в союзных республиках как субъектах Советской федерации будет разрабатываться перспективный бюджет. Представляется, что такой бюджет может приниматься как управленческое решение, подготовленное финансовыми органами на основе вариантного анализа и оценки финансовых ресурсов, необходимых для материального опосредствования деятельности государства на плановый (5—10-летний период), утвержденное Советом Министров и одобренное Верховным Советом и имеющее в силу этого директивный характер.

Включение баланса финансовых ресурсов в пятилетний план экономического и социального развития для полного обеспечения его выполнения денежными средствами, а также переход к программно-целевому финансированию требуют изменения содержания бюджетной процедуры, а следовательно, и правового регулирования новых стадий бюджетного процесса. Правила составления и исполнения Государственного бюджета СССР регламентируют прохождение годового бюджета.

Режим экономии всех материальных и финансовых ресурсов — один из главных принципов экономической стратегии КПСС. В связи с этим первостепенной задачей юристов и финансистов является разработка научно обоснованных оптимальных нормативов расходов, необходимых для финансирования целевых комплексных программ. Нормирование расходов должно обеспечивать одинаковые условия функционирования бюджетных учреждений (особенно социально-культурных) во всех союзных республиках, удовлетворение их первоочередных потребностей.

Ассигнования на финансирование расходов, связанных с осуществлением государственных функций, всегда количественно predeterminedены, т. е. квантитивны (минимальны). Их выделя-

ют в количестве, необходимом для достижения цели, предусмотренной планом экономического и социального развития.

Поэтому государство, отпуская денежные средства из своего бюджета на финансирование мероприятий, связанных с осуществлением его функций, контролирует и проверяет не только целевое и эффективное использование бюджетных ресурсов участниками бюджетных правоотношений, но и всякое отклонение от своих велений, выясняя, например, причины неиспользования выделенных средств, и определенными способами воздействует на нарушителей финансово-правовых норм. Законодатель не заинтересован в том, чтобы субъект финансово-правовых отношений, которому выделены средства из бюджета на покрытие расходов, связанных с выполнением плана экономического и социального развития, не использовал их. С точки зрения интересов общества, такое поведение нежелательно, поскольку это не экономическое расходование средств, а невыполнение плана либо его несовершенство. Следовательно, план составлен без предметной, построенной на вариантной основе потребности в денежных средствах.

Для экономного планирования расходов материальных и финансовых ресурсов расходы следует планировать ежегодно заново, т. е. «с нуля». В случае, если часть расходов в прошлом и текущем периодах не оправдывает себя, их не следует включать в бюджет предстоящего года. Это можно четко представить на примерах финансирования расходов на науку. В настоящее время научные учреждения финансируются по сметам (об этом свидетельствуют и названия параграфов 52—55 группы 4. — «Наука» раздела 200 Классификации доходов и расходов бюджетов). Порядок выделения бюджетных средств научно-исследовательским учреждениям по сметам, когда им гарантируются ассигнования на текущие и капитальные затраты не в меру выполнения плана, а и в случае его невыполнения, изжил себя. На наш взгляд, необходимо финансировать не институт, а тему, заказанную директивными органами.

Финансирование науки может быть эффективным, если оно будет программно-целевым, а планирование — непрерывным. Финансирование должно прекращаться ввиду явной бесперспективности научных работников либо темы, над которой они работают. Считаем справедливыми предложения финансистов о необходимости изменения объекта финансирования расходов на науку.

Расходы на науку в одинаковой мере необходимы нематериальной и производственной сферам, поэтому отнесение их в бюджетной классификации к расходам на социально-культурные мероприятия представляется неправомерным.

Контроль за выполнением предписаний государства в области бюджета и всех финансов имеет специфические черты, зависящие от места субъекта, осуществляющего контроль,

в системе политической организации общества. Проверку точного соответствия расходованию бюджетных средств действующему законодательству осуществляют 36 Верховных Советов, их Президиумы, 37 планово-бюджетных комиссий высших органов государственной власти и их депутаты, 36 Советов Министров, более тысячи министерств, государственных комитетов и ведомств СССР, союзных и автономных республик (среди них в 16 министерствах финансов имеются контрольно-ревизионные управления), почти 48 тыс. местных Советов народных депутатов, столько же планово-бюджетных комиссий и исполкомов с двухмиллионной армией депутатов, причем в каждом крае, области, АССР имеется подчиненный непосредственно контрольно-ревизионному управлению министерств финансов союзных республик аппарат главного контролера-ревизора. В праве контроля органов государственной власти за выполнением предписаний в области бюджета всеми органами государства находит свое непосредственное выражение принцип единства и неделимости государственной власти. В силу ст. 119 Конституции СССР и соответствующих статей конституций союзных республик в период между сессиями Верховных Советов функции высших органов государственной власти осуществляют Президиумы Верховного Совета СССР и Верховных Советов республик. Они наделены правом вносить изменения в действующее законодательство и отменять акты правительства. Исходя из этого, на наш взгляд, целесообразно было бы законодательно установить Президиумам Верховных Советов и право вносить изменения в законы о государственных бюджетах, принятых Верховными Советами (в данный момент это осуществляется Советами Министров). Например, после сообщения Председателя Совета Министров республики о фактах неполного освоения сумм капитальных вложений на заседании Президиума Верховного Совета последний мог бы принять решение об изъятии сумм неосвоенных капитальных вложений и внесении их в республиканский бюджет. Тем самым были бы внесены изменения в расходную часть бюджета, утвержденного законом Верховного Совета.

Советы народных депутатов не только утверждают бюджет, но и отчитываются о его выполнении. Право органов государственной власти утверждать отчет о выполнении бюджета включает в себя: проверку исполнения бюджета за истекший бюджетный период; одобрение действий исполнительных и распорядительных органов, вызвавших расходование бюджетных средств, либо их неодобрение и отклонение отчета об исполнении.

Утверждая отчет об исполнении бюджета, Совет народных депутатов оценивает правомерность действий исполнительных и распорядительных органов, целесообразность изменений, внесенных в утвержденные им показатели бюджета в процессе его исполнения. Утверждение отчета об исполнении бюджета

та — это одобрение действий государственных органов, исполнивших предписания Советов народных депутатов, содержащихся в правовых актах о бюджете. Важность рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета несомненна. Однако, как правило, акты об утверждении отчетов об исполнении государственных бюджетов состоят из одной статьи, местных бюджетов — из одной нормы, включающейся в текст решения местного Совета народных депутатов на следующий календарный год (бюджетный период). Вопрос об исполнении бюджета за истекший бюджетный период рассматривается одновременно с планом экономического и социального развития и бюджетом на предстоящий год, к которым непосредственного отношения не имеет. В связи с этим представляется целесообразным рассматривать и утверждать отчет об исполнении соответствующего бюджета на ближайшей после этого сессии Совета (например, отчет об исполнении государственного бюджета союзной республики — на летней сессии Верховного Совета после заслушивания вопроса о ходе исполнения бюджета текущего года и об исполнении бюджета за прошлый год Планово-бюджетной комиссией Верховного Совета союзной республики). Такой порядок рассмотрения и утверждения отчета об исполнении бюджета способствовал бы более глубокому его анализу, причем, целесообразно, на наш взгляд, при рассмотрении отчета сравнивать его показатели с утвержденными в бюджете. Рассмотрение же отчета о выполнении бюджета через год-два после расходования бюджетных средств перестает быть актуальным.

Конституционные положения о полномочиях Советов народных депутатов в области контроля за исполнением государственных бюджетов свидетельствуют о том, что Советы объединяют все формы государственной деятельности, и в этом находит свое непосредственное выражение принцип единства и неделимости государственной власти.

Единство государственной власти Советского общенародно-го государства требует единства и централизации финансового контроля. Поскольку проверке подлежат действия всех без исключения органов, подчиняющихся органам власти, высший контроль за использованием бюджетных ресурсов должны осуществлять органы государственной власти. Представляется, что органам государственной власти должно подчиняться и Контрольно-ревизионное управление (КРУ), которое, осуществляя проверку правомерности затрат всеми органами государства, подчинено Министерству финансов.

Поступила в редколлегию 17.11.84.

Харьков

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Правильная постановка всеобъемлющего контроля и проверки исполнения — важнейший рычаг совершенствования управления экономикой и социального развития. Высказанное В. И. Лениным в первые годы Советской власти положение *«проверять людей и проверять фактическое исполнение дела — в этом, еще раз в этом, только в этом теперь гвоздь всей работы, всей политики»* [1, т. 45, с. 16] — и в настоящее время представляет важную составную часть государственного руководства и управления.

Особое значение для дальнейшего совершенствования всех видов контроля как способа углубления демократии, обеспечения законности, усиления режима экономии имеют решения XXVII съезда КПСС по вопросам ускорения социально-экономического развития страны. В новой редакции Программы КПСС сказано, что КПСС будет активно содействовать деятельности государственного и общественного контроля [2]. Для успешного выполнения намеченных планов важно повышать эффективность взаимодействия всех государственных органов и общественных формирований в области контроля.

Огромные масштабы, в которых проводится финансовый контроль, требуют дальнейшего совершенствования правового регулирования отношений, складывающихся в процессе осуществления контрольной деятельности в области финансов. В связи с этим перед финансово-правовой наукой возникает ряд актуальных проблем.

В юридической литературе неоднократно отмечалась положительная роль процесса унификации, создающего благоприятные предпосылки для уменьшения объема нормативного материала, повышения эффективности правоприменительной деятельности и устранения неоправданных случаев дифференциации. Вместе с тем в качестве одной из закономерностей развития системы законодательства указывается детализация (дифференциация) правового регулирования финансовых отношений с учетом условий данной местности, отрасли хозяйства [5, с. 44].

Роль унифицированных актов финансового законодательства значительно возросла в связи с усилением тенденции унификации финансово-хозяйственных отношений и реализацией современной экономической и социальной политики КПСС. Исследование объективно обусловленного процесса унификации в фи-

нансовом праве позволяет сформулировать определение унифицированных актов финансового контроля как юридического источника, который имеет в своей основе интеграцию правового регулирования общественных отношений.

Интенсивное развитие экономики и происходящие в ней качественные изменения определяют потребность непрерывного совершенствования и рационального построения системы законодательства о финансовом контроле. На необходимость активизации работы по его совершенствованию указывается в специальных нормативных актах, определивших комплекс мер по подготовке законодательных актов СССР и постановлений Правительства СССР на 1983—1985 гг. [3, 1982, № 39, ст. 743]. Первостепенной задачей совершенствования законодательства о финансовом контроле является обновление правового регулирования рассматриваемых отношений в соответствии с требованиями Конституции СССР.

Большое значение для совершенствования законодательства о финансовом контроле имеют: отмена фактически устаревших, дублирующих, противоречащих актов и норм; укрепление единства законодательного регулирования финансово-контрольных отношений на территории всей страны, базирующегося на единой союзно-республиканской системе актов; кодификация законодательства о финансовом контроле, которая должна завершиться изданием общесоюзного акта, регулирующего всю совокупность финансово-контрольных отношений.

Вопрос о повышении уровня правового регулирования финансово-контрольных отношений относится к наиболее важным в совершенствовании финансового законодательства. Практика последних лет показывает, что подавляющее большинство норм, регулирующих вопросы финансового контроля, устанавливается актами правительства и соответствующих отраслевых органов государственного управления. Роль законов и указов в регулировании общественных отношений в области финансового контроля незначительна. Тенденция приоритета закона в регулировании социалистических общественных отношений—общая закономерность развития правовой системы Советского государства на этапе совершенствования социализма [7, с. 24—25]. В соответствии с этой закономерностью правотворчество должно также развиваться и в области финансового контроля; целесообразно направлять его по пути более широкого издания законов и указов. Закономерным шагом здесь могло бы стать издание единого общесоюзного кодифицированного акта о финансовом контроле. Предложение о разработке такого акта вносилось и ранее [4, с. 69—75]. В настоящее время его актуальность усиливается в связи с необходимостью интенсификации производства, расширением самостоятельности предприятий и объединений, развитием социалистической предпринимчивости в их деятельности.

Следовательно, кодификация законодательства о финансовом контроле имеет не только юридическое, но и политическое значение. От ее решения во многом зависят преодоление ведомственной разобщенности, усиление охраны законных интересов участников финансовых отношений, права которых не обеспечиваются в полной мере положениями о них.

При осуществлении кодификации законодательства о финансовом контроле следует использовать опыт социалистических стран, в которых кодификация соответствующих норм права проведена в форме закона о финансовом контроле [6, с. 95—105].

Всестороннее отражение в предлагаемом акте должен найти вопрос о координации деятельности всех органов, осуществляющих финансово-контрольные функции: органов государственной власти и управления, финансовых и кредитных учреждений, комитетов народного контроля и общественных формирований. Сейчас можно назвать три основные точки приложения в рамках этой проблемы: наиболее полное определение и закрепление системы органов финансового контроля; четкое разграничение их компетенции; решение проблемы централизации руководства специализированными ревизионными аппаратами. Задача заключается в создании единого центра, который изучал бы потребности практики внутриведомственного и внутрихозяйственного контроля, обобщал и распространял передовой опыт этой деятельности, способствовал совершенствованию ее форм и методов с учетом современных требований развития социальной экономики. Представляется, что для решения таких задач целесообразно создать Междуведомственную научно-методическую комиссию, которая могла быть организована при Совете Министров СССР. Создание такой комиссии позволит компетентным органам более эффективно проводить единую политику в области контрольно-ревизионной деятельности.

Что касается юридической формы акта о финансовом контроле, то наиболее целесообразно принятие его в форме закона. Это даст возможность закрепить общие принципы регулирования финансово-контрольных отношений и обеспечить условия для последующей необходимой конкретизации определенных положений. Теоретической основой для создания единого общесоюзного акта кодифицированного типа служит общепризнанное в правовой науке положение о том, что кодифицированные акты комплексного характера имеют своим предметом регулирование отношений разнородных и направленных на общий объект, каковым в данном случае является организация финансового контроля.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. 3. Ведомости Верховного Совета СССР. 4. Вознесенский Э. А. Финансовый контроль

в СССР. М., 1973. 5. *Советское финансовое право*/Под ред. В. В. Бесчеревных, С. Д. Цыпкина. М., 1982. 6. *Станев Л.* Совершенствование системы финансового контроля в НРБ//Выявление скрытых хищений. М., 1980. С. 95—105. 7. *Тихомиров Ю. А.* Теория закона. М., 1982.

Поступила в редколлегию 10.10.84.

А. П. СКРЫПНИК, канд. юрид. наук

Харьков

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ,
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ТРУДОВЫХ КОЛЛЕКТИВОВ
В РАЗВИТИИ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА**

В настоящее время в СССР успешно реализуется выдвинутое В. И. Лениным положение о том, что в социалистическом обществе необходимо обеспечить воспитание и подготовку *«всесторонне развитых и всесторонне подготовленных людей...»* [1, т. 41, с. 33]. Одним из важнейших факторов выступает широкое развитие массовой физической культуры и спорта. В Программе КПСС сказано: «В укреплении здоровья населения, гармоничном развитии личности, в подготовке молодежи к труду и защите Родины возрастает значение **физической культуры и спорта, внедрения их в повседневную жизнь**» [2, с. 153].

Дальнейший подъем массовости физической культуры и спорта, повышение мастерства советских спортсменов, расширение международных связей в современных условиях возможны лишь на основе укрепления взаимодействия и сотрудничества государственных органов и общественных организаций, активизации всех их форм.

Успешное решение задач социального развития и культуры, обеспечение всестороннего развития физкультуры и спорта в стране — важнейшее направление деятельности советских профсоюзов.

Непосредственное руководство деятельностью ДСО профсоюзов осуществляют Всесоюзный совет ДСО профсоюзов, работающий на основании Положения, утвержденного Президиумом ВЦСПС [5, с. 23—26]. Совет обеспечивает развитие массовой физической культуры, спорта и туризма на предприятиях, стройках, в совхозах, учреждениях, учебных заведениях, способствует внедрению производственной гимнастики и других форм оздоровительно-массовой работы. Каждое ДСО профсоюзов объединяет занимающихся физкультурой и спортом рабочих, служащих, членов их семей определенной отрасли

хозяйства или социально-культурного строительства. ДСО имеет свой устав и руководящие органы, работающие под руководством Всесоюзного Совета ДСО профсоюзов. Под руководством профсоюза действуют сельские профсоюзно-кооперативные ДСО, которые объединяются Центральным (Всесоюзным) советом сельских ДСО. В сельских ДСО занимаются физкультурой и спортом 11 млн. сельских тружеников и учащихся. Они имеют около 1000 стадионов, свыше 200 тыс. спортплощадок, 2755 спортзалов и т. п. Через Центральный совет по туризму и экскурсиям ВЦСПС руководит туристскими секциями и клубами, функционирующими в коллективах физкультуры на предприятиях и в учреждениях [4, 1981, № 4]. Много делают профсоюзы для расширения спортивной работы по месту жительства. По их инициативе сооружено около 11 тыс. спортивных площадок в жилых массивах, создано 2700 физкультурно-спортивных клубов, 12 тыс. коллективов физкультуры шефствуют над ЖЭК и домоуправлениями.

Активное участие в развитии физкультуры и спорта принимают комсомольские организации. Представители комсомольских организаций входят в спорткомитеты, руководящие органы профсоюзов, ДОСААФ. При ЦК ВЛКСМ действует Комиссия по физическо-патриотическому воспитанию, а в аппарате руководящих организаций — отделы спортивной и общеронно-массовой работы.

В физкультурно-спортивном движении эффективно участвуют ведомственные ДСО (Всесоюзное физкультурно-спортивное общество «Динамо» и Всесоюзное ДСО «Трудовые резервы»), организации ДОСААФ, ОСвод, Общества «Рыболов-спортсмен», республиканских союзов охотников, Общества Красного Креста и Красного Полумесяца СССР и др.

Первичной организацией, основой ДСО выступает коллектив физической культуры предприятия, учреждения, учебного заведения, колхоза, объединяющий всех желающих заниматься физической культурой, спортом, туризмом, охотой, рыболовством. Их деятельность строится на основе Положения «О коллективе физической культуры» и устава соответствующего ДСО под руководством профсоюзного комитета вышестоящего совета соответствующего общества и городского (районного) спорткомитета. В последние годы широкое развитие получили физкультурно-спортивные клубы (ФСК) по месту жительства — одна из наиболее перспективных форм организации массовой работы с населением. В Положении об этих клубах, утвержденном Спорткомитетом СССР 29 октября 1975 г., сказано, что они создаются при ЖЭК, домоуправлениях, спорткомплексах, в парках культуры и отдыха для вовлечения людей различных возрастов в занятия физическими упражнениями. Источниками финансирования ФСК служат отчисления от доходов ЖЭК и взносы занимающихся в группах и штатных круж-

ках. Шефствующие предприятия и организации должны оказывать ФСК безвозмездную помощь в приобретении спортивного инвентаря, формы, оборудования, направлять для работы в секциях и командах тренеров-общественников. Правовое регулирование территориальных форм массового спорта и физической культуры в настоящее время представляет собой региональное (локальное) правотворчество, заключающееся в принятии различных актов: типовых правил, временных положений, приказов, инструкции и т. д., в которых по-разному решаются вопросы руководства, подчиненности, финансирования, строительства спортивных сооружений, расстановки кадров. Издание правовых актов о развитии физической культуры и спорта в том или ином регионе различными общественными органами не только не решает, а напротив, затрудняет единую правовую регламентацию по указанным вопросам [6, с. 20—30]. На наш взгляд, следует поддержать мнение о разработке и принятии единого комплексного акта—Общего положения об организации физкультурно-оздоровительной и туристской работы по месту жительства и в трудовых коллективах. Принятие Общего положения должно определить правовую основу разработки и принятия индивидуальных актов (положение о ФСК, ФОК, положение о цехах здоровья в трудовых коллективах и др.).

В физкультурно-спортивном движении принимают участие общественные органы физкультурного актива (комиссии ГТО, тренерские советы и т. п.) и советской спортивной общественности (спортивные федерации, национальный олимпийский комитет и др.). Пропагандой научных знаний в области физкультуры и спорта активно занимается Всесоюзное общество «Знание».

В области физкультуры и спорта государственные органы и общественные организации работают не изолированно, а взаимодействуют как структурные элементы единой политической системы. При этом их взаимоотношения проявляются в сотрудничестве, тесных деловых контактах, в решении общих задач, взаимной помощи и поддержке [7, с. 21—30]. Так, в законах о местных Советах предусмотрено, что они функционируют в тесном контакте с общественными организациями, содействуют работе местных добровольных обществ.

Определяющую роль во взаимоотношениях с общественными организациями выполняют Советы народных депутатов, их органы управления, которые осуществляют правовое регулирование определенных сторон функционирования общественных организаций, в частности, утверждают Положения (уставы) об отдельных общественных формированиях. Они проверяют соблюдение общественными организациями требований законов и иных правовых актов, соответствие их деятельности положениям (уставам), одновременно принимая меры, обеспечивающие повышение активности общественных формирований.

К ведению государственных органов относится осуществление контроля за соблюдением администрацией предприятий и учреждений законодательства об общественных организациях.

Формы взаимодействия государственных органов и общественных организаций в области физкультуры и спорта отличаются некоторой спецификой. Их содержание вытекает из конституционного положения о том, что государство поощряет деятельность общественных организаций во всех сферах обслуживания населения и содействует развитию массовой физической культуры и спорта (ст. 24 Конституции). Исходя из этой конституционной нормы, действующего законодательства и сложившейся практики, взаимоотношения государственных органов и общественных организаций в сфере физкультуры и спорта проявляются прежде всего в постоянном и всестороннем содействии общественным организациям со стороны государственных органов в их работе и укреплении материально-технической базы. Государственные органы систематически выделяют значительные денежные средства и материальные ресурсы на развитие физкультуры и спорта, содействуют сооружению и ремонту спорткомплексов, стадионов, спортплощадок и других спортивных объектов, всемерно поддерживают полезные инициативы общественных организаций, способствуют развитию их активности в решении различных вопросов подъема массовости физкультуры и спорта. Администрация предприятий и организаций обязана отчислять денежные средства профсоюзным органам на физкультурную работу [3, 1970, № 29, ст. 265]. Обязательства администрации предприятия (учреждения) по усилению физкультурной работы предусмотрены в коллективном договоре между нею и профсоюзным комитетом [4, 1966, № 5, ст. 51].

В Законе СССР «О трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями» сказано, что трудовые коллективы участвуют в решении вопросов развития физической культуры и спорта, оздоровительных, детских, культурно-просветительных учреждений, обслуживающих членов коллектива и их семьи, и вносят соответствующие предложения (ст. 16) [3, 1983, № 25, ст. 382]. Госплан СССР, Советы Министров союзных республик, другие государственные органы с участием общественных организаций при подготовке планов экономического и социального развития разрабатывают задания по увеличению и улучшению качества спортивных товаров массового спроса, особенно для детей и подростков [4, 1981, № 26, ст. 152].

Государственные органы и органы общественных организаций разрешают в совместных актах определенные вопросы руководства физкультурой и спортом. Цель этих актов — обеспечить взаимную поддержку намеченным мероприятием, во-

влекать общественность в их реализацию. Некоторыми законодательными и правительственными актами прямо предписано, что те или иные вопросы могут быть решены государственными органами только совместно с общественными организациями, по согласованию с ними или с их участием (при наличии их предварительного заключения) [4, 1974, № 8, ст. 38, п. 51, 54; 1979, № 3, ст. 15, п. 34]. Такое сотрудничество государственных органов и общественных организаций в решении конкретных вопросов приобретает особое значение в современных условиях, когда необходимо обеспечить комплексное развитие соответствующих отраслей, территорий и трудовых коллективов, увязать отраслевое планирование с территориальным, последовательно развивать инициативу, творческую активность трудящихся в управлении социально-культурным строительством.

Общественные организации участвуют в правотворческой работе государственных органов, что является одним из проявлений демократической сущности советского правотворческого процесса. Они принимают действенное участие в разработке проектов нормативных актов, относящихся к сфере их деятельности, в обсуждении выработанных проектов, обладают правотворческой инициативой. Общественным организациям в лице их общесоюзных и республиканских органов предоставлено право законодательной инициативы. Характерно, что в последние годы повысилась активность общественных организаций в правотворчестве, усилились ее юридические гарантии.

Общественные организации эффективно участвуют в реализации законодательных и иных правовых актов, регулирующих развитие физкультуры и спорта. Важное значение в реализации законодательства имеет осуществление общественными организациями контроля за работой администрации объединений, предприятий и учреждений, их взаимодействие с органами народного контроля. Контроль общественных организаций — одна из форм осуществления народного суверенитета, обеспечивающая повышение эффективности работы управленческого аппарата.

Отметим и такое взаимодействие, как участие общественных организаций в формировании государственных органов. Так, законы о выборах гарантируют всем массовым организациям право участвовать в выборах Советов, предоставляют им реальную возможность выдвигать представителей в избирательные комиссии, а также кандидатов в депутаты Советов. Общественным организациям предоставлено право участвовать в формировании органов Советов, заслушивать отчеты депутатов и должностных лиц, возбуждать вопрос об отзыве депутатов, не оправдавших доверие избирателей. Представители общественных организаций входят в коллегии министерств и ведомств, различные комиссии центральных и местных органов государ-

ственного управления. Думается, назрела необходимость в разработке проекта общесоюзного Закона «О содействии государственных органов физкультурно-спортивному движению в СССР» (наименование может быть иным). Представляется, что в этом документе целесообразно определить основные формы и направления содействия Советского государства, его органов развитию массовой физической культуры и спорта, закрепить отношения государственных органов с ДСО, полномочия министерств, госкомитетов и ведомств, местных Советов народных депутатов, администрации предприятий, объединений, учреждений и организаций в вопросах развития физкультурно-спортивного движения. Принятие комплексного законодательного акта о физкультуре и спорте станет важным фактором дальнейшего повышения эффективности руководства этой отраслью.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза. М., 1986. 3. Ведомости Верховного Совета СССР. 4. СП СССР. 5. Физкультурно-спортивная работа профсоюзов//Сб. официальных материалов. М., 1977. С. 23—26. 6. Чемакин И. М. Кодификация законодательства о физической культуре, спорте и туризме//Правоведение. 1984. № 1. С. 20—30. 7. Ямпольская Ц. А. О взаимодействии государственных органов и общественных организаций в современном обществе//Сов. государство и право. 1978. № 8. С. 21—30.

Поступила в редколлегию 17.07.84.

Э. А. ПУШМИН, д-р юрид. наук

Полтава

ЗАКОН О ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАНИЦЕ СССР 1982 г. — РАЗВИТИЕ ПОГРАНИЧНОГО РЕЖИМА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА

Конституция СССР 1977 г. относит к ведению Союза ССР в лице его высших органов государственной власти и управления вопросы защиты суверенитета, охраны государственных границ (ст. 73, п. 8). В Программе КПСС подчеркнута, что партия рассматривает защиту социалистического Отечества, укрепление обороны страны и обеспечение государственной безопасности как одну из важнейших функций Советского государства.

Важную роль в обеспечении указанной функции выполняет Закон о государственной границе СССР, принятый 24 ноября 1982 г. и введенный в действие с 1 марта 1983 г. Его содержа-

ние отражает постоянную заботу Коммунистической партии и Советского государства об охране границы, о гарантиях строгого соблюдения социалистической законности и правопорядка на границе, об обеспечении необходимых условий для эффективной деятельности советских государственных органов и пограничных войск. Утверждение Верховным Советом СССР непосредственно закона (взамен Положения об охране Государственной границы Союза ССР от 5 августа 1960 г.) стало событием большого политического и юридического значения, ознаменовало собой качественно новый уровень правовой регламентации режима государственной границы и пограничного режима в СССР.

В законе нашли юридическое воплощение принципы марксистско-ленинского учения о миролюбивой внешней политике социалистического государства, защите его интересов, указания В. И. Ленина о необходимости укрепления государственной границы рабоче-крестьянского государства, ее безопасности и неприкосновенности [1, т. 44, с. 296—297]. Ленинские положения особенно актуальны в наши дни, когда силы империализма во главе с США взяли курс на срыв разрядки, конфронтацию и взвинчивание гонки вооружений, поставив человечество перед угрозой ядерной катастрофы.

На основе Конституции и в соответствии с международно-правовыми нормами преамбула Закона о государственной границе СССР определяет, что Союз Советских Социалистических Республик неуклонно проводит ленинскую политику мира, выступает за укрепление безопасности народов, исходит из принципа нерушимости государственных границ, являющихся воплощением территориальной целостности, политической независимости, суверенитета и единства государства.

Закон основывается на идеях и положениях первого нормативного акта о границе Советского социалистического государства — Декрета СНК РСФСР «Об учреждении Пограничной охраны» от 28 мая 1918 г., подписанного В. И. Лениным, а также сохраняет преемственность с предыдущими Положениями об охране Государственной границы СССР, утвержденными постановлениями ЦИК СССР от 7 сентября 1923 г., 15 июня 1927 г. и Положением от 5 августа 1960 г., которые регламентировали режим Государственной границы и пограничный режим СССР на соответствующих этапах его развития.

Вместе с тем в современных условиях назрела необходимость урегулирования правового режима на более высоком, чем Положение об охране Государственной границы, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР, уровне. Положение от 5 августа 1960 г. уже не охватывает многих отношений, возникающих на границе и в приграничных районах СССР в настоящее время, нормативных актов, касающихся отдель-

ных вопросов пограничного режима, принятых после 1960 г., международных договоров СССР по пограничным вопросам.

В общесоюзном Законе о Государственной границе отражены и развиваются соответствующие положения Конституции 1977 г., проверенные жизнью и оправдавшие себя на практике положения предшествующих нормативных актов, относящихся к государственной границе, международная практика Советского государства по пограничным вопросам. Как акт высшего нормативного регулирования Закон охватывает комплекс основных вопросов пограничного режима, подвергает правовой регламентации новые сферы общественных отношений, возникающих в условиях границы, восполняет пробелы предшествующего правового регулирования.

Значение Закона определяется также тем, что он отражает возрастание роли Государственной границы СССР, заботу Советского государства о гарантиях прав и интересов советских и иностранных граждан в условиях границы [3; 11], о строгом соблюдении социалистической законности и укреплении правопорядка на границе, обеспечении необходимых условий для осуществления функций советских правоохранительных органов и пограничных войск КГБ СССР.

Закон подтверждает положения, закрепленные в международных договорах Советского государства о режиме государственной границы, что подтверждает верность СССР принятым на себя международным обязательствам. Особо следует отметить развитие в Законе принципов нерушимости границ, территориальной целостности и неприкосновенности, закрепленных в Договоре между СССР и ФРГ от 12 августа 1970 г. и в Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г., соблюдение и выполнение которых приобретает исключительную актуальность в связи с возрождением реваншизма в Западной Германии, требования пересмотра послевоенных границ и территориальных изменений в Европе [5, с. 51—56, 101—114].

Регламентация режима Государственной границы и пограничного режима СССР как самостоятельных правовых категорий требует теоретической разработки с позиций международного и административного права. Однако в международно-правовой литературе этим вопросам не было уделено должного внимания (понятия «режим государственной границы» и «пограничный режим» не разграничивались, не указывалось на различие между ними) [6, с. 153, 190] или же данные правовые категории употреблялись неадекватно [4, с. 132].

Определение режима государственной границы в ст. 8, а пограничного режима — в ст. 22 Закона позволяет выйти за рамки традиционного представления о них лишь как о совокупности определенных правил поведения. Режим государст-

венной границы и пограничный режим — сложный механизм правового регулирования в действии, который включает систему правовых норм и такие его элементы, как правоотношения, акты применения норм права компетентными органами Советского государства и ответственность в случае нарушения нормативных требований. Только совокупность этих трех элементов составляет категории режима государственной границы и пограничного режима. Такой подход соответствует положениям общей теории права, которая рассматривает механизм правового регулирования как «совокупность взаимодействия средств правового воздействия на общественные отношения. Этот механизм образуют нормы права, объективированные в законах и подзаконных актах; акты применения права; правоотношения. Это основные, главные элементы правового регулирования» [14, с. 344]. Эти же элементы образуют и механизм правового режима государственной границы и пограничного режима.

Таким образом, режим Государственной границы СССР можно определить как правовое состояние, основанное на соблюдении действующих внутригосударственных и международно-правовых норм, порождающее правоотношения между органами Советского государства, должностными лицами и гражданами и влекущее ответственность в случае его нарушения.

Пограничный режим — это система особых нормативных предписаний, возникающих на их основе правоотношений и актов применения норм советского права относительно установления и соблюдения паспортного режима, пограничного контроля, проживания, передвижения, въезда и выезда в пределах пограничных районов СССР. Помимо отмеченных в данной дефиниции основных компонентно-действий пограничного режима, в него входят: хозяйственные и другие работы, производство горных работ, ведение лесного хозяйства, лесосплава и водопользования во внутренних водах СССР в советской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, охота и рыболовство в них.

Основа разграничения режима Государственной границы СССР и пограничного режима в СССР — сфера их действия и нормативного регулирования. Нормы режима государственной границы действуют непосредственно на границе, в КПП и устанавливаются советским законодательством и международными договорами СССР с сопредельными государствами. Сферой действия пограничного режима являются пограничная зона и пограничная полоса, которые устанавливаются Советом Министров СССР в целях охраны и обеспечения безопасности государственной границы и приграничных районов СССР. Поэтому пограничный режим регулируется только нормами советского права — административного, уголовного и др.

Нормативную основу пограничного режима в СССР составляют: Закон о Государственной границе СССР (разд. III);

Положение о паспортной системе СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 28 августа 1974 г.; Таможенный кодекс Союза ССР от 5 мая 1964 г.; Правила таможенного контроля за судами заграничного плавания и перевозимыми на них грузами от 21 ноября 1962 г.; Положение о государственном санитарном надзоре в СССР от 31 мая 1973 г.; отдельные положения Основ уголовного законодательства СССР и союзных республик, уголовных кодексов союзных республик, Закона о правовом положении иностранных граждан в СССР от 24 июня 1981 г. и др. В пограничной зоне и особенно в пограничной полосе действуют дополнительные ограничения, характеризующие пограничный режим, а также специальные правила, устанавливаемые решениями местных Советов народных депутатов по согласованию с пограничными войсками КГБ СССР.

Закон наделяет пограничные войска определенными правами и налагает соответствующие обязанности по неукоснительному соблюдению законов и подзаконных нормативных актов, направленных на обеспечение пограничного режима совместно с другими органами Советского государства. На основе и во исполнение Закона открываются возможности для дальнейшего совершенствования правовой регламентации пограничного режима в СССР. В частности, назрела, на наш взгляд, необходимость принятия Положения о пограничных представителях СССР (пограничных комиссарах и пограничных уполномоченных), в котором в развитие ст. 21 Закона и на основе обобщения практики работы погранпредставителей впервые определялись бы их задачи и функции, права и обязанности, порядок деятельности, взаимодействия с правоохранительными и другими органами Советского государства и погранпредставителями с определенной стороны и т. д.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. *Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза*. М., 1986. 3. Клименко Б. М. Закон о Государственной границе СССР//Сов. государство и право. 1983. № 9. С. 41—47. 4. *Курс международного права*/Отв. ред. В. М. Чхиквадзе. В 6-ти т. М., 1968. Т. 4. 5. *Пушмин Э. А., Порк А. А.* Государственная территория и Государственная граница СССР. М., 1982. 6. *Словарь международного права*. М., 1982. 7. *Теория государства и права*/Под ред. А. М. Васильева. М., 1977. 8. *Троицкий В. И., Стещенко Л. А.* Новое в советском законодательстве о Государственной границе СССР//Сов. государство и право. 1983. № 9. С. 34—37.

Поступила в редколлегию 03.11.84.

А. Г. КУШНИРЕНКО

Харьков

УКРАИНСКАЯ ССР — СУВЕРЕННОЕ СОВЕТСКОЕ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОЕ ГОСУДАРСТВО В СОСТАВЕ СССР

В братской семье народов СССР успешно решает задачи, поставленные партией, украинский народ. Под руководством КПСС Украинская ССР за короткий исторический срок достигла впечатляющих успехов в хозяйственном и культурном строительстве. Как отмечалось на XXVII съезде Компартии Украины, «...коммунисты, трудящиеся Советской Украины приложат все усилия, чтобы и впредь в единой, братской семье народов СССР приумножать национальное богатство, укрепить экономическую и оборонную мощь нашей великой социалистической Родины» [1, с. 58].

Советская Украина — одна из крупнейших союзных республик в составе СССР. Размер ее территории равен 603,7 тыс. кв. км, а численность населения составляет 51 млн чел. [4, с. 14]. Трудящиеся Украинской ССР — это многонациональный коллектив, в котором национальные особенности органически слиты с интернациональными, социалистическими чертами и традициями.

В соответствии с положениями Конституции СССР о национально-государственном устройстве Союза ССР Основной Закон Украинской республики устанавливает, что УССР — суверенное Советское социалистическое государство (ст. 68). В целях успешного строительства коммунистического общества, укрепления экономического и политического единства, обеспечения безопасности и обороны страны УССР в результате свободного самоопределения ее народа, на основе добровольности и равноправия вместе с другими советскими социалистическими республиками объединилась в СССР — едином союзном многонациональном государстве. УССР обеспечивает за СССР в лице его высших органов государственной власти и управления права, определенные ст. 73 Конституции СССР. Вне пределов, указанных в этой статье, УССР самостоятельно осуществляет государственную власть на своей территории. Вместе с тем социально-политическое единство советского народа не означает исчезновения национальных различий. Пока остаются нации, их языки, обычаи, культура, нельзя не учитывать национальные особенности, а следовательно, и отказываться от национальной государственности.

Национально-государственное устройство УССР закреплено в разделе III «Национально-государственное и административно-территориальное устройство Украинской ССР» Конституции УССР, принятой Верховным Советом республики 20 апреля 1978 г. на внеочередной седьмой сессии 9-го созыва. Этот раздел Конституции состоит из двух частей: «Украинская ССР—союзная республика в составе СССР» (гл. 7) и «Административно-территориальное устройство Украинской ССР» (гл. 8). В Конституции закреплены функции республики по обеспечению комплексного экономического и социального развития на своей территории, проведению в жизнь решений высших органов государственной власти и управления. Особо оговорено участие УССР в решении вопросов, отнесенных к ведению СССР, в Верховном Совете СССР, Президиуме Верховного Совета СССР, Правительстве СССР и других органах Союза ССР (ст. 77 Конституции СССР, ст. 73 Конституции УССР). По предложению союзной республики могут созываться внеочередные сессии Верховного Совета СССР. За УССР в лице ее высших органов государственной власти закреплено право законодательной инициативы в Верховном Совете СССР (ст. 112—113 Конституции СССР). Все союзные республики представлены в Президиуме Верховного Совета СССР, Совете Министров СССР, Верховном Суде СССР, Прокуратуре СССР, в ряде других органов.

Украинская ССР обладает определенными государственно-правовыми признаками, реально гарантирующими ее суверенитет:

УССР имеет свою Конституцию (Основной Закон), принимаемую Верховным Советом УССР, которая соответствует Конституции СССР и учитывает особенности республики. Конституция определяет правовой статус республики как государства, входящего в состав СССР и являющегося субъектом федерации. В ней отражены особенности национально-государственного и административно-территориального устройства республики: унитарный характер, наличие областного деления, специфика государственных символов и др.; за Украинской ССР сохраняется суверенное право свободного выхода из Союза ССР, закрепленное ст. 72 Конституции СССР и ст. 69 Конституции УССР. Конституционное закрепление права выхода — гарантия добровольности нахождения каждой союзной республики как суверенного государства в составе Союза ССР; Украинская ССР как суверенное государство имеет свою территорию — неотъемлемую часть единой территории СССР, которая не подлежит изменению без ее согласия. Границы между УССР и другими союзными республиками могут изменяться по взаимному соглашению соответствующих республик, утверждаемому высшими органами государственной власти СССР.

Важный признак суверенитета УССР — наличие своего гражданства. В соответствии с установленным в СССР единым союзным гражданством каждый гражданин УССР является гражданином СССР. В гражданство УССР принимает Президиум Верховного Совета республики. За границей граждане УССР пользуются защитой и покровительством Союза ССР.

Суверенитет УССР проявляется в ее праве вступать в отношения с иностранными государствами, заключать с ними договоры, обмениваться дипломатическими и консульскими представителями, участвовать в деятельности международных организаций (ст. 74 Конституции УССР). УССР — одно из государств-основателей ООН и его активных членов — последовательно и настойчиво борется за сохранение и укрепление мира и безопасности народов. Республика подписала более 100 государственных и многосторонних договоров и соглашений.

В Украинской ССР функционирует высший орган государственной власти — Верховный Совет, в который избирается 650 депутатов. Верховный Совет — носитель суверенитета советского народа, верный и последовательный выразитель его государственной воли и полновластия. Он правомочен решать все вопросы, отнесенные Конституциями СССР и УССР к ведению республики. К исключительным полномочиям Верховного Совета УССР относятся: принятие Конституции и внесение в нее изменений; утверждение государственных планов экономического и социального развития; государственного бюджета республики и отчетов об их выполнении; образование подотчетных Верховному Совету органов; принятие законов республики*.

Верховный Совет УССР избирает Президиум — постоянно действующий орган Верховного Совета, подотчетный ему во всей своей деятельности и осуществляющий в пределах, предусмотренных Конституцией, функции высшего органа государственной власти республики в период между его сессиями.

Высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти УССР является ее Совет Министров — Правительство республики. Совет Министров УССР правомочен решать все вопросы государственного управления, отнесенные к ведению республики, поскольку они не входят, согласно Конституции, в компетенцию Верховного Совета УССР и его Президиума.

Высшим судебным органом УССР является ее Верховный Суд, осуществляющий судебный надзор за деятельностью судов республики. Высший надзор за точным и единообразным исполнением законов на территории республики возложен на Гене-

* Республиканские законы могут приниматься также народным голосованием (референдумом), проводимым по решению Верховного Совета УССР (ст. 97 Конституции УССР).

рального прокурора СССР и подчиненных ему прокурора УССР и нижестоящих прокуроров;

Украинская ССР имеет собственное законодательство, охватывающее, кроме Конституции республики, и другие нормативные акты республиканского значения. Только Верховным Советом УССР 10-го созыва были приняты и введены в действие Жилищный Кодекс УССР, Закон об областном Совете народных депутатов, Закон о судеустройстве УССР, Кодекс УССР об административных правонарушениях, Положение об адвокатуре УССР, Законы об охране атмосферного воздуха и об охране и использовании животного мира и др.

Кроме того, к ведению Украинской ССР относятся амнистия и помилование граждан, осужденных судами республики.

Украинская ССР имеет свои государственные символы: герб, флаг и гимн, установленные в гл. IX Основного Закона.

Суверенные права Украинской ССР проявляются в компетенции, закрепленной в Конституции республики и ряде законодательных актов Союза ССР (например, в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик по различным отраслям права). В компетенции республики входит широкий круг важнейших вопросов государственного устройства, руководства экономикой, социальным развитием и культурой, а также внешних сношений. Они подлежат ведению УССР в лице ее высших органов государственной власти и управления.

Один из государственно-правовых признаков суверенитета УССР состоит в том, что ее ведению подлежат определение областного, районного деления и решение иных вопросов административно-территориального устройства республики (ст. 76 Конституции УССР). Территориальное деление находится в тесной связи с задачами развития экономики, планового руководства социальными и хозяйственными процессами, эффективного размещения производительных сил республики. Значительные размеры территории республики, высокая плотность населения и большое число городских поселений обусловили наличие областного деления. Область — наиболее сложный административно-хозяйственный комплекс, включающий промышленные центры и сельскохозяйственные районы. Важное место в административно-территориальном устройстве принадлежит сельским районам. В отличие от других республик в УССР поселки как административно-территориальные единицы считаются поселками городского типа.

Развитие народного хозяйства республики, появление новых промышленных центров, дальнейшее развертывание социалистической демократии, совершенствование деятельности местных Советов и руководства ими со стороны вышестоящих органов вызывают необходимость внесения определенных изменений в сложившееся административно-территориальное устройство.

Так, только в 1984—1985 гг. было принято более 380 решений об образовании новых городских поселений и сельских Советов, объединении населенных пунктов, о расширении территории ряда городов, об изменении подчиненности населенных пунктов [3].

Определенные изменения в административно-территориальном устройстве УССР будут вноситься и в дальнейшем. Сооружение крупных промышленных объектов приведет к образованию новых городских поселений. Расширение территориальных пределов многих городов потребует введения в ряде из них районного деления, разукрупнения имеющихся районов. Необходимость совершенствования управления экономикой и социально-культурным строительством неизбежно вызовет изменения границ отдельных районов и административной подчиненности населенных пунктов, объединение ряда поселений, образование или упразднение сельсоветов, перенесение их границ и административных центров, исключение отдельных населенных пунктов из учетных данных. Возможно в будущем и переименование административно-территориальных единиц. Для дальнейшего совершенствования административно-территориального устройства республики важное значение имеет применение Положения о порядке разрешения вопросов административно-территориального устройства УССР, утвержденного Президиумом Верховного Совета УССР 12 января 1981 г. в соответствии со ст. 108 Конституции УССР [2, 1981, № 12, ст. 179].

Положение закрепляет сложившуюся систему административно-территориальных единиц УССР, виды городских и сельских населенных пунктов, порядок образования и упразднения областей, районов, районов в городах и сельсоветов, установления и изменения их границ. В нем определены четкие критерии, необходимые для отнесения населенных пунктов к соответствующей категории городов или поселков городского типа, а также порядок установления и изменения границ и подчиненности населенных пунктов. Большое внимание в Положении уделено порядку наименования и переименования, учета и регистрации административно-территориальных единиц и населенных пунктов. В нем предусмотрен также перечень документов и материалов, представляемых в Президиум Верховного Совета республики для рассмотрения вопросов административно-территориального устройства.

Список литературы: 1. *Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Украины*. К., 1986. 2. *Ведомости Верховного Совета УССР*. 3. *Алфавитно-предметный указатель Ведомостей Верховного Совета УССР*. 1984—1985. 4. *Украинская ССР в цифрах в 1984 г.* К., 1985.

Поступила в редколлегию 17.12.83.

**ОРГАНИЗАЦИЯ И КОМПЕТЕНЦИЯ ВУЦИК ПО ПОЛОЖЕНИЮ
ОТ 12 ОКТЯБРЯ 1924 г.**

На XXVII съезде КПСС подчеркивалась важность того, чтобы все более деловой и последовательной становилась деятельность Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик по развитию законодательства, осуществлению контроля за работой подотчетных органов, руководству Советами народных депутатов всех ступеней [2]. Непотъемлемой частью процесса дальнейшего совершенствования организации и деятельности высших советских представительных органов на современном этапе является обращение к урокам истории, творческое осмысление взаимосвязи между опытом прошлого и задачами сегодняшнего дня, сохранение преемственности в развитии советского государственного аппарата. В этой связи значительный интерес представляет Положение о Всеукраинском Центральном Исполнительном Комитете Советов от 12 октября 1924 г., ставшее первым регламентом высшего органа власти УССР.

Положение о Всеукраинском ЦИК, утвержденное 3-й сессией ВУЦИК 8-го созыва [8, 1924, № 45, ст. 276], определило компетенцию, организационно-правовые формы деятельности ВУЦИК, права и обязанности его членов. Принятое на основе Положения о ЦИК Союза ССР [6, 1923, № 106, ст. 1030] с учетом опыта братских союзных республик [7, 1922, № 74, ст. 925], а также обобщения почти семилетней практики работы ВУЦИК [8, 1919, № 19, ст. 204; 1920, № 11, ст. 211; № 13, ст. 249] Положение от 12 октября 1924 г. явилось важным шагом в совершенствовании правового статуса ВУЦИК и стало одним из основных актов, регулировавших его организацию и деятельность до принятия Конституции УССР 1937 г. В Положении нашли закрепление и дальнейшее развитие такие принципы советской демократии, как полновластие высшего представительного органа власти, соединение в его деятельности законодательства, управления и контроля, гласность и коллекциональность его работы, социалистическая законность.

Вся многогранная деятельность ВУЦИК осуществлялась под руководством Коммунистической партии. Суть партийного руководства Советами в условиях диктатуры рабочего класса была четко сформулирована В. И. Лениным: «Диктатуру осуществляет организованный в Советы пролетариат, которым руководит коммунистическая партия большевиков...» [1, т. 41,

с. 30]. На основе ленинских положений VIII съезд РКП(б) определил порядок и принципы партийного руководства советскими органами. «Во всех советских организациях, — говорилось в резолюции съезда, — абсолютно необходимо образование партийных фракций, строжайше подчиняющихся партийной дисциплине. В эти фракции должны входить все члены РКП, работающие в данной советской организации» [3, т. 2, с. 77].

Ленинские идеи и решения большевистской партии по вопросам партийного руководства Советами были воплощены в практику деятельности ВУЦИК. Выражением глубокого доверия широких масс трудящихся Украины к Коммунистической партии и ее политике явилось избрание в состав ВУЦИК коммунистов. Представители большевистской партии составляли в среднем около 70 % членов и кандидатов в члены ВУЦИК [9, ф. 1, оп. 5, ед. хр. 179, л. 62, 128]. Среди них были такие видные деятели ленинской партии, как К. Е. Ворошилов, В. П. Затонский, С. В. Косиор, Д. З. Лебедь, Г. И. Петровский, Н. А. Скрыпник, М. В. Фрунзе, В. Я. Чубарь и другие. Члены партии, избранные в состав ВУЦИК, объединялись в коммунистическую фракцию, которой принадлежала ведущая роль в проведении в деятельности ВУЦИК политики партии. Руководящие партийные органы поручали коммунистической фракции ВУЦИК ставить на обсуждение сессий Центрального Исполнительного Комитета тот или иной вопрос и добиваться принятия по нему необходимого решения.

Коммунистическая фракция на своих заседаниях предварительно рассматривала все важнейшие вопросы, стоявшие в порядке дня сессии. Руководители фракции принимали активное участие в обсуждении на сессиях ВУЦИК всех принципиально важных вопросов. Их выступления — пример партийного, классово-пролетарского подхода к оценке явлений общественной и государственной жизни. Они содержат убедительные обоснования необходимости принятия того или иного решения.

И в дальнейшем в процессе совершенствования партийного руководства советскими государственными органами многое делалось для четкого разграничения функций партийных комитетов с задачами государственных органов, устранения дублирования в их работе [3, т. 4, с. 237]. Этот крупный вопрос политического значения и сейчас не потерял своей актуальности. О задачах и формах партийного руководства советскими государственными органами говорится в новой редакции Программы Коммунистической партии, в тексте Устава, утвержденных XXVII съездом КПСС [2].

Ленинский подход к проблеме партийного руководства работой Советов в полной мере способствовал претворению в жизнь демократических принципов организации и деятель-

ности ВУЦИК, которые были закреплены в Положении от 12 октября 1924 г.

Развивая конституционные нормы, Положение конкретизировало порядок избрания и сроки полномочий ВУЦИК. Устанавливалось, что ВУЦИК избирается Всеукраинским съездом Советов в составе членов и кандидатов в количестве по усмотрению съезда. Полномочия каждого состава ВУЦИК начинались с момента его избрания съездом и заканчивались в момент избрания нового состава ВУЦИК. Демократические принципы избрания ВУЦИК обеспечивали вхождение в его состав представителей всех регионов УССР [9, ф. 1, оп. 2, ед. хр. 32, л. 63—65].

Много внимания в Положении было уделено организационно-правовым формам деятельности ВУЦИК. Главенствующая роль в решении вопросов, входивших в компетенцию ВУЦИК, отводилась его сессиям, на которых ВУЦИК осуществлял общее руководство внутренней политикой УССР; избирал Президиум ВУЦИК и утверждал СНК УССР; утверждал бюджет УССР; рассматривал вопросы об изменении границ УССР и Конституции республики с представлением своих решений на утверждение Всеукраинского съезда Советов. На сессиях ВУЦИК рассматривал и утверждал проекты кодексов, а также декретов и постановлений, которые определяли общие нормы политической и экономической жизни УССР или вносили коренные изменения в практику работы государственных органов республики.

Положение впервые в законодательном порядке определило круг субъектов права законодательной инициативы на сессиях ВУЦИК. Этим правом пользовались Президиум ЦИК СССР, Президиум ВУЦИК, СНК УССР, губисполкомы УССР и члены ВУЦИК. В то же время был сделан важный шаг в расширении участия в законодательной деятельности ВУЦИК общественных организаций и союзов трудящихся — Всеукраинского Совета профсоюзов, ЦК комнезамов, Всеукраинского кооперативного союза и Красного Креста. Они могли вносить законопроекты на сессии ВУЦИК через его Президиум.

В Положении был четко определен правовой статус Президиума ВУЦИК. Впервые указывалось, что Президиум в период между сессиями является «высшим законодательным, исполнительным и распорядительным органом власти УССР». Этим было завершено оформление системы органов, обеспечивавшей непрерывное осуществление верховной государственной власти в республике представительными учреждениями. В то же время Президиум должен был выступать и как постоянно действующий внутренний орган ВУЦИК, организатор всей его работы.

В Положении о ВУЦИК нашла отражение выработанная VIII съездом партии линия на размежевание функций ЦИК, Президиума ЦИК и СНК [3, т. 2, с. 75]. Все декреты и постановления, которые определяли общие нормы политической и экономической жизни УССР или коренным образом меняли практику работы государственных органов республики, а также кодексы утверждались сессиями ВУЦИК. В исключительных случаях такие акты принимались Президиумом с последующим утверждением сессией ВУЦИК. В целях устранения параллелизма в работе Президиума ВУЦИК и СНК УССР по изданию нормативных актов Положение устанавливало, что наркоматы и другие центральные ведомства УССР вносят проекты в Президиум ВУЦИК только через СНК УССР.

Положение о ВУЦИК впервые определило правовой статус Председателя и Секретаря.

Большое внимание в Положении было уделено комиссиям ВУЦИК как одной из важнейших организационных форм деятельности ВУЦИК. Нормы Положения, касавшиеся комиссий, воплотили ленинские указания о необходимости совершенствования данной формы деятельности советских государственных органов [1, т. 45, с. 115]. Проведенная в 1924 г. на Украине работа по совершенствованию организации и деятельности комиссий ВУЦИК [9, ф. 1, оп. 2, ед. хр. 1331, л. 9-9об; ед. хр. 1361, л. 6-6об] логически завершилась включением в Положение о ВУЦИК специальной главы, посвященной комиссиям. В ней, в частности, говорилось о том, что ВУЦИК и его Президиум могли образовывать временные и постоянные комиссии для рассмотрения вопросов текущего законодательства и управления.

Подробно в Положении был разработан вопрос о правовом статусе членов ВУЦИК. Положение установило, что члены ВУЦИК на его сессиях пользуются правом законодательной инициативы и правом запроса. Они имели право присутствовать на заседаниях любых комиссий ВУЦИК, однако правом решающего голоса пользовались лишь в тех, членами которых состояли. С совещательным голосом члены ВУЦИК могли присутствовать на заседаниях Президиума ВУЦИК, а также на заседаниях других центральных и местных органов власти УССР. Они имели право свободного входа во все советские учреждения, расположенные на территории УССР, по предъявлению своих мандатов и могли получать там необходимые справки. Значительное место в Положении было уделено депутатской неприкосновенности членов ВУЦИК: они не могли быть привлечены к уголовной ответственности, арестованы или подвергнуты мерам административного воздействия без согласия Президиума ВУЦИК. В Положении получил отражение и такой важный момент правового статуса советских депутатов,

как их тесная связь с трудящимися массами и ответственность перед избирателями. Положение закрепило и право отзыва членов ВУЦИК. В основу этого института были положены ленинские идеи о том, что какое бы то ни было выборное учреждение может считаться «истинно демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборов» [1, т. 35, с. 106]. В ст. 43 Положения установлено, что члены ВУЦИК могут быть исключены из состава ЦИК по постановлению чрезвычайного Всеукраинского съезда Советов, а в особо срочных случаях — по постановлению ВУЦИК. Такое постановление могло быть принято по инициативе трудящихся [4, с. 59—60].

Положение о Всеукраинском ЦИК от 12 октября 1924 г., сыгравшее огромную роль в уточнении правового статуса ВУЦИК, совершенствовании форм его деятельности, прав и обязанностей членов, имело большое значение для дальнейшего совершенствования организации и деятельности верховных представительных органов власти УССР. Важнейшие нормы, связанные с полномочиями высшего органа власти, его организационно-правовыми формами деятельности, статусом членов, отраженные в Положении о ВУЦИК, получили свое всестороннее развитие на качественно новом уровне в организации и деятельности Верховного Совета УССР.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Материалы XXVII съезда КПСС. М., 1986. 3. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 8-е изд. М., 1970—1981. 4. Виноградская С. П., Рогожин А. И. Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет Советов в первые годы Советской власти (1917—1920 гг.). Х., 1977. 5. Отчет Второй сессии Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета 5-го созыва (5—8 мая 1921 г.). Х., 1921. 6. СУ СССР. 7. СУ РСФСР. 8. СУ УССР. 9. ЦГАОР УССР.

Поступила в редколлегию 30.11.84.

А. С. ЛБОВ

Харьков

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

На современном этапе огромное значение приобретает дальнейшее укрепление социалистической законности и правопорядка, организованности и дисциплины. Все большее влияние

на жизнь и развитие советского общества оказывают растущие сознательность и культура трудящихся, гражданская ответственность, нетерпимость к антиобщественным проявлениям, упорение коллективистских форм общежития и взаимоотношений, отражающих демократические основы социалистического образа жизни.

Обеспечение прочного и стабильного правопорядка, охраны прав и свобод граждан, развитие их трудовой и общественной активности, профилактика правонарушений неразрывно связаны с укреплением авторитета законов Советской власти, их неуклонным соблюдением, дальнейшим совершенствованием всех отраслей законодательства. «Предметом постоянной заботы партии были и остаются **укрепление правовой основы государственной и общественной жизни**, неуклонное соблюдение социалистической законности и правопорядка, улучшение работы органов правосудия, прокурорского надзора, юстиции и внутренних дел», — подчеркивается в новой редакции Программы КПСС [1, с. 160].

Значительное внимание в последние годы уделяется совершенствованию законодательства об административной ответственности, регулирующего важные вопросы охраны общественного строя СССР, социалистической собственности, государственного и общественного порядка, порядка управления, прав и свобод граждан, прав и законных интересов предприятий, учреждений и организаций.

Особое место в системе мер по совершенствованию законодательства об административной ответственности занимают Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, принятые 23 октября 1980 г. Конституция СССР, действующие общесоюзные законы и постановления Совета Министров СССР об административной ответственности — правовая база данного комплексного акта. В Основах сформулированы задачи законодательства об административных правонарушениях, определены основания административной ответственности, виды административных взысканий, закреплен перечень органов и должностных лиц, налагающих взыскания, разрешены важнейшие вопросы порядка производства по делам об административных правонарушениях. Впервые в советской законодательной практике в Основах сформулировано понятие административного правонарушения как противоправного, виновного действия либо бездействия, посягающего на государственный или общественный порядок, социалистическую собственность, права, свободы граждан и за которое законодательством предусмотрена административная ответственность. Это позволяет исключить ошибки при реализации норм, регулирующих административную ответственность, создает условия для соблюдения принципа законности.

Основы содержат принципиальное положение, суть которого заключается в том, что никто не может быть подвергнут принудительному воздействию в связи с административным правонарушением иначе, как на основании и в порядке, определяемых законом. Гарантией этому — систематический контроль и надзор за правильностью наложения административных взысканий со стороны прокурорских, судебных и других государственных органов, а также предоставление нарушителю права обжалования. В соответствии с требованиями социалистической законности в Основах сформулированы общие правила наложения административных взысканий, которые обязывают избирать меру взыскания с учетом тяжести и характера совершенного проступка, а также личности нарушителя и его имущественного положения.

В соответствии с Основами в каждой союзной республике Верховным Советом утвержден Кодекс об административных правонарушениях*. Кодексы воспроизвели нормы Основ, положения действующего законодательства об административной ответственности и в пределах компетенции союзной республики развили, дополнили и конкретизировали их. Иными словами, каждый республиканский кодекс комплексно объединил значительное количество ранее действовавших разрозненных законодательных и правительственных актов СССР и соответствующей республики (например, Кодекс Украинской ССР — более 300), привлек их в стройную, внутренне согласованную систему, составляющую ныне правовую базу регулирования определенных отношений в сфере государственного управления.

Республиканские кодексы определяют задачи законодательства союзных республик об административных правонарушениях, состоящие в охране общественного строя СССР, социалистической собственности, прав и свобод граждан, укреплении законности и правопорядка, воспитании советских людей в духе уважения и строгого соблюдения законов и правил социалистического общежития. В кодексах сформулированы основания административной ответственности, определен круг органов и должностных лиц, налагающих административные взыскания, а также порядок производства по делам об административных правонарушениях.

В Особенной части каждого кодекса устанавливаются составы административных правонарушений, т. е. конкретные действия, которые признаются административными проступками, и меры взыскания, применяемые за их совершение. Это правонарушения в области охраны государственного и обществен-

* Так, в РСФСР Кодекс принят 20 июня 1984 г. (введен в действие с 1 января 1985 г.), в Украинской ССР — 7 декабря 1984 г. (введен в действие с 1 июня 1985 г.), в Казахской ССР — 22 марта 1984 г. (введен в действие с 1 октября 1984 г.) и т. д.

ного порядка, порядка управления, охраны труда и здоровья населения, окружающей природной среды, безопасности движения на транспорте и другие, за которые действующим законодательством уже предусмотрена административная ответственность. В кодексах определены и новые виды административных правонарушений, в частности, нарушение правил благоустройства территории городов и других населенных пунктов, порядка постановки на квартирный учет и сроков заселения домов и жилых помещений, правил торговли на колхозных рынках и ряд других. Специфически урегулирован вопрос об административной ответственности должностных лиц: они отвечают и за бездействие, непринятие мер по обеспечению соблюдения правил, выполнение которых входит в круг их служебных обязанностей.

Исходя из задач, которые возложены на Советы народных депутатов, и повышения их роли в укреплении законности, кодексы содержат положения о том, что органы государственной власти координируют на своей территории работу всех государственных и общественных органов по предупреждению административных правонарушений, руководят деятельностью административных комиссий, органов внутренних дел и других подотчетных органов, призванных вести борьбу с административными правонарушениями. Кодексы нацеливают государственные органы и общественные организации на широкое применение мер по предупреждению правонарушений, выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению административных проступков. Их нормы предоставляют широкую возможность при применении мер воздействия полностью опираться на силу общественности. Предусмотрено, что материалы о правонарушениях могут передаваться на рассмотрение товарищеских судов, общественных организаций, трудовых коллективов. Развивая конституционное положение о праве граждан на обжалование действий должностных лиц (включая и наложение административных взысканий), кодексы устанавливают четкий порядок и сроки рассмотрения жалоб.

Кодексы союзных республик об административных правонарушениях — акты огромной социально-политической значимости, важный фактор дальнейшего укрепления правопорядка и дисциплины, соблюдения правил социалистического общежития. Это итог большой и долговременной творческой работы, в которой участвовали представители многих министерств и ведомств, научных учреждений, депутаты. При подготовке проектов кодексов учитывались многолетняя практика применения в республиках законодательства об административной ответственности, назревшие потребности усиления борьбы с правонарушениями, предложения общественных организаций, трудовых коллективов и граждан. Кодексы способствуют возра-

станцию эффективности правоприменительной практики, создают условия для широкой правовой осведомленности населения, что необходимо для дальнейшего укрепления социалистической законности, обеспечения охраны прав и законных интересов граждан, повышения профилактической роли законов в деле борьбы с правонарушениями. Немаловажно и то, что кодексы направлены на развитие активной гражданской позиции в борьбе с административными проступками. В частности, они устанавливают, что действия граждан по пресечению правонарушений расцениваются как законные и в случае, если они формально подпадают под содержание той или иной нормы об административной ответственности.

Совершенствование законодательства об административной ответственности проявилось не только в принятии Основ и республиканских кодексов об административных правонарушениях. Введение в действие Основ, необходимость усиления борьбы с отдельными видами правонарушений потребовали принятия ряда новых законодательных актов и внесения определенных изменений и дополнений в действующее законодательство об административных правонарушениях.

В 1981—1984 гг., т. е. с момента введения в действие Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и до принятия упоминавшихся республиканских кодексов, в СССР и союзных республиках был издан ряд законодательных и правительственных актов по вопросам административной ответственности.

Существенным изменениям 8 сентября 1982 г. подверглось содержание Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке». Отдельные нормы этого законодательного акта в связи с принятием Основ утратили силу. Расширилось содержание ст. 13 Указа, определяющей перечень органов (должностных лиц), правомочных налагать штрафы за административные правонарушения [2, 1982, № 37, ст. 698]. В соответствии с Основами внесены изменения и дополнения в Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11 января 1955 г. «Об ответственности за потравы посевов» [2, 1982, № 37, ст. 698], в постановление Президиума Верховного Совета СССР от 4 апреля 1962 г. «О применении мер административного взыскания за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника» [2, 1982, № 37, ст. 698], в Таможенный кодекс СССР [2, 1982, № 21, ст. 357] и другие акты. Приведен в соответствие с Основами ряд постановлений Правительства СССР об административных правонарушениях, а некоторые из них признаны утратившими силу [3, 1983, № 6, ст. 28].

Наряду с совершенствованием действующих законодательных и правительственных актов об административной ответственности в указанный выше период принимается ряд общесоюзных актов, направленных на усиление административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны социалистического имущества и окружающей среды, сохранности грузов на транспорте и обеспечения общественной безопасности.

С целью усиления борьбы с мелкими хищениями государственного и общественного имущества увеличен размер штрафа, за эти административные правонарушения и установлен такой вид взыскания, как исправительные работы [2, 1982, № 49, ст. 933]. Введена административная ответственность за нарушение правил по обеспечению сохранности грузов, перевозимых на железнодорожном, водном, воздушном и автомобильном транспорте [2, 1981, № 34, ст. 995], а также за незаконный отпуск и незаконное приобретение бензина или других горюче-смазочных материалов, принадлежащих государственным или общественным организациям при отсутствии признаков хищения [2, 1983, № 34, ст. 630].

В интересах усиления защиты окружающей среды введена административная ответственность за нарушение правил охраны атмосферного воздуха [2, 1982, № 34, ст. 635].

Большое значение для укрепления дисциплины на автомобильном транспорте, усиления борьбы с нарушениями правил дорожного движения, обеспечения безопасности перевозки людей и грузов имеет Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 марта 1983 г. «Об административной ответственности за нарушение правил дорожного движения». Нормы данного акта предусматривают применение мер административного воздействия за превышение скорости, неподчинение сигналам регулирования дорожного движения, несоблюдение требований дорожных знаков, нарушение правил перевозки людей и пр. Регулируются также порядок рассмотрения этой категории дел об административных проступках и исполнение постановлений о применении взысканий [2, 1983, № 12, ст. 174].

Необходимость упорядочения пользования маломерными судами на реках, водохранилищах и других водоемах, обеспечения безопасности их плавания, а также охраны окружающей среды потребовала учреждения в 1982 г. республиканских государственных инспекций по маломерным судам. Их задачи и полномочия определены Советами Министров союзных республик [5, 1982, № 11, ст. 93]. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 27 июня 1982 г. государственным инспекциям по маломерным судам предоставлено право рассматривать дела о нарушениях правил пользования этими транспортными сред-

ствами и налагать на виновных административные взыскания [2, 1982, № 31, ст. 589].

На обеспечение общественной безопасности направлен Указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 февраля 1983 г. «Об административной ответственности за нарушение норм и инструкций по хранению, использованию и учету взрывчатых материалов в отраслях промышленности и на объектах, подконтрольных органам Госгортехнадзора» [2, 1983, № 9, ст. 138].

В союзных республиках совершенствование законодательства об административных правонарушениях осуществлялось в направлении введения ответственности за отдельные действия, дополнения и изменения содержания ранее действовавших норм. Так, в Украинской ССР была установлена административная ответственность за нарушение правил обучения карате [4, 1982, № 1, ст. 1] и содержание гражданами плотоядных пушных зверей [4, 1982, № 8, ст. 97]. В соответствии с требованиями Закона СССР об охране лесов введена административная ответственность за нарушение лесного законодательства [5, 1982, № 6, ст. 56]. Существенные изменения и дополнения внесены в республиканские кодексы об административных правонарушениях в целях усиления административно-правовых средств борьбы с пьянством, извлечением нетрудовых доходов и иными негативными явлениями [4, 1985, № 24, ст. 553; № 44, ст. 1056; 1986, № 15, ст. 326; № 27, ст. 539].

Изменения и дополнения, внесенные в 1981—1986 гг. в общесоюзное и республиканское законодательства об административной ответственности, получили отражение в Кодексах союзных республик об административных правонарушениях. Обновление рассматриваемого законодательства способствует усилению его роли и эффективности в укреплении правопорядка, государственной и общественной жизни, воспитанию граждан в духе неуклонного соблюдения советских законов. Несомненно, что совершенствование республиканского законодательства об административной ответственности еще будет продолжаться, что потребует внесения изменений и дополнений в Кодекс об административных правонарушениях, некоторые законодательные и правительственные акты.

Список литературы: 1. *Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза*. М., 1986. 2. *Ведомости Верховного Совета СССР*. 3. *СП СССР*. 4. *Ведомости Верховного Совета УССР*. 5. *СП УССР*.

Поступила в редколлегию 11.10.84.

**РЕШЕНИЯ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИЕ
АДМИНИСТРАТИВНУЮ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ**

В системе правовых актов, принимаемых и реализуемых местными Советами народных депутатов в их повседневной разносторонней деятельности, важная роль принадлежит решениям, устанавливающим административную ответственность. Законы о местных Советах (областном, городском, районном в городе) закрепляют, что эти органы государственной власти (в исключительных обстоятельствах — их исполнительные комитеты) принимают в случаях и в порядке, определяемых законодательством, решения, предусматривающие за их нарушение административную ответственность для граждан и должностных лиц в установленных пределах. Решения, предусматривающие административную ответственность за их нарушение, вступают в силу через десять дней после опубликования в печати и действуют на протяжении срока, указанного в решении, но не более срока полномочий Совета [2, 1980, прилож. к № 46, ст. 30 п. 7, ст. 40, ст. 55 п. 3; 1979, прилож. к № 52, ст. 30, п. 6, ст. 43, ст. 82 п. 2; 1979, прилож. к № 52, ст. 30 п. 6, ст. 49, ст. 88 п. 2]. Они обладают всеми юридическими свойствами, присущими нормативно-правовым управленческим актам (подзаконность, официальность, административно-властный характер, наличие особой процедуры издания и определенной формы, наступление в результате принятия актов правовых последствий). Однако им свойственны и специфические черты. В отличие от обычных решений, принимаемых местными Советами, их исполкомами, данные акты не только содержат общеобязательные правила, адресованные должностным лицам предприятий, учреждений, организаций, а также гражданам, находящимся в пределах соответствующих административно-территориальных единиц, но и предусматривают административную ответственность за их нарушение (несоблюдение). Кроме того, в решениях непосредственно определяются органы (должностные лица), контролирующие соблюдение решений и уполномоченные рассматривать дела о нарушениях общеобязательных правил, даты вступления актов в силу, порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении. Иными словами, решения местных Советов, устанавливающие административную ответственность — особый вид актов. В пределах, регулируемых за-

коном, они определяют конкретные составы ряда административных правонарушений и меры административного воздействия за их совершение.

Местными Советами народных депутатов накоплен значительный полезный опыт разработки, принятия и реализации решений, предусматривающих административную ответственность. Все положительное в практике издания этого вида актов получило закрепление в действующем законодательстве о местных Советах народных депутатов и об административных правонарушениях.

Полномочиями по принятию решений с административной санкцией местные органы государственной власти были наделены еще в первые годы их функционирования. Законодательство союзных республик детально определило круг вопросов, по которым местные органы власти могли принимать решения с административной санкцией, условия и порядок их издания, территориальные пределы и срок их действия. Так, Административный Кодекс Украинской ССР, введенный в действие с 1 февраля 1928 г. [3, 1927, № 63—65, ст. 239], установил, что местные органы власти республики (включая сельские и поселковые Советы) вправе издавать решения с административной санкцией по широкому кругу вопросов и именовались они обязательными постановлениями. Они охватывали охрану общественного спокойствия и безопасности, государственного, общественного и личного имущества; благоустройство и функционирование коммунальных предприятий; борьбу с пьянством и самогоноварением, нарушениями правил охоты и рыболовства в водах местного значения; регулирование уличного и дорожного движения; соблюдение правил торговли; борьбу с вредителями сельского и лесного хозяйства; строительство дорог и т. д. Кодексом определялись внешняя форма обязательных постановлений, меры административного воздействия, применяемые за нарушения их предписаний, порядок доведения актов до исполнителей, вступления в силу и пределы действия. Особо подчеркивалось, что содержание обязательных постановлений должно соответствовать требованиям социалистической законности. Закреплялись формы контроля со стороны вышестоящих органов и прокурорского надзора за законностью актов, основания их изменения и отмены, наступившие в связи с этим последствия.

Многолетняя практика издания местными органами власти решений с административной санкцией (обязательных постановлений) убедительно показала, что их реализация способствовала укреплению правопорядка в государственном управлении, улучшению воспитания граждан в духе соблюдения законов, профилактике правонарушений. Вместе с тем в начале 60-х гг. потребовалось упорядочить законодательные основы принятия и действия решений с административной санкцией с целью усиления их эффективности. Совершенствование законодательства

о данном виде правовых актов проявилось в ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке, расширении условий для усиления общественного воздействия за административные проступки, более широкого привлечения общественности к борьбе с этим видом правонарушений, их предупреждению.

Особую роль в упорядочении законодательного регулирования принятия решений с административной санкцией сыграл Указ Президиума Верховного Совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке» [1, 1961, № 35, ст. 308 с изм. и доп.]. В нем определялось, что последовательное развитие советской демократии, широкое привлечение общественности к охране советского правопорядка и укрепление законности создают условия для дальнейшего ограничения применения штрафов как меры административного взыскания. В Указе подчеркивалось, что наложение штрафа целесообразно, если меры общественного или дисциплинарного воздействия будут признаны недостаточными. Законодательство союзных республик ориентировалось на то, чтобы ограничить круг вопросов, по которым местные органы власти могут принимать решения, предусматривающие административную ответственность. Резко сужались полномочия исполкомов. За ними закреплялось право применять решения в исключительной обстановке по вопросам борьбы со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями. Были расширены полномочия административных комиссий при исполкомах в вопросах применения воздействия за административные проступки, установлен четкий перечень органов, за которыми сохранялось право наложения штрафов в административном порядке без обращения в административные комиссии.

В полное соответствие с Указом от 21 июня 1961 г. было приведено законодательство каждой союзной республики. В Украинской ССР, например, право принимать решения, предусматривающие административную ответственность, представлялось только областным, районным и городским (городов республиканского и областного подчинения) Советам народных депутатов. При этом ограничивался перечень вопросов, по которым такие решения (законодатель называл их общеобязательными) могут издаваться. Закреплялось, что решения с административной санкцией могут регулировать только охрану общественного порядка, благоустройство и сохранение жилищного фонда, борьбу с антисанитарным состоянием населенных пунктов, торговлю на колхозных рынках и некоторые другие вопросы. Особо оговаривалось, что местные Советы народных депутатов не должны принимать общеобязательные решения по тем конкретным вопросам, которые регулируются постановлениями высестоящих органов власти или управления. В Украинской ССР создавались административные комиссии при исполкомах для рассмот-

рения дел о совершении административных проступков [2, 1961, № 53, ст. 609 с изм. и доп.]. До этого в республике такие дела рассматривались и взыскания налагались только должностными лицами милиции, инспекций и других органов управления. Результаты обобщения практики показывают, что местные Советы народных депутатов (особенно районные и городские) широко использовали предоставленные им полномочия по принятию решений, предусматривающих административную ответственность. Так, на территории г. Харькова, ряда других областных центров обычно действовало 7—8-решений, принятых городским Советом народных депутатов (об охране общественного порядка, по вопросам благоустройства, охраны зеленых насаждений, коммуникаций местного значения и т. д.). Их применение — один из важных факторов укрепления государственного и общественного порядка, обеспечения управленческой деятельности в ряде отраслей и нормального функционирования ряда объектов местного хозяйства. Однако это не означает, что практика принятия местными Советами решений с административной санкцией безупречна, а законодательство по данному вопросу не нуждается в совершенствовании.

Осуществление мероприятий КПСС, направленных на дальнейшее улучшение работы местных Советов народных депутатов, неразрывно связано с неуклонным повышением их роли в укреплении социалистической законности, предупреждении правонарушений, воспитании граждан в духе высокой сознательности и дисциплины, соблюдения советских законов. Развитие в современных условиях всех сторон деятельности местных Советов народных депутатов, неуклонное осуществление ими ленинского принципа единства нормотворчества, управления и контроля, широкое привлечение миллионов трудящихся к заинтересованному управлению делами государства — одно из важнейших направлений углубления социалистической демократии.

Новым шагом в совершенствовании законодательного регулирования вопросов принятия местными Советами решений, предусматривающих административную ответственность, стало введение в действие «Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях», принятых 23 октября 1980 г. [1, 1980, № 44, ст. 909]. Этот кодифицированный акт систематизировал действовавшие ранее нормы об административной ответственности, дополнил их новыми и создал надежные условия для повышения эффективности борьбы с административными правонарушениями, укрепления законности в государственном управлении.

Основы предусматривают, что установление круга вопросов, по которым местные Советы народных депутатов (кроме поселковых и сельских) могут принимать решения, предусматривающие административную ответственность, подлежит ведению со-

юзной республики (ст. 3). В соответствии с этой нормой республиканские кодексы об административных правонарушениях, принятые в 1984—1985 гг., закрепили полномочия местных Советов народных депутатов и их исполнительных комитетов в принятии решений, за нарушение которых предусматривается административная ответственность (ст. 6 Кодекса РСФСР, ст. 5 Кодекса УССР, ст. 5 Кодекса КазССР и т. д.). При определении перечня вопросов, по которым местные органы власти могут принимать решения с административной санкцией, учитывались сложившаяся в каждой союзной республике практика регулирования в этой области и многолетний опыт местных Советов в принятии и реализации рассматриваемого вида решений. Из ранее действовавшего перечня вопросов исключены те, которые Основы и Кодексы относят к компетенции Союза ССР или союзных республик. Следовательно, использовано оправдавшее себя на практике правило о том, что местные Советы вправе принимать решения, предусматривающие административную ответственность только по вопросам, которые не урегулированы актами вышестоящих органов государственной власти и управления. Оставшиеся в перечне вопросы тщательно проанализированы с позиций целесообразности сохранения их в структуре полномочий местных Советов в будущем. Принимались во внимание характер обстоятельств, вызывающих необходимость принятия решений по конкретным вопросам местными Советами, наличие у каждого звена системы местных органов власти в пределах закрепленной за ним компетенции, реальных возможностей непосредственного регулирования административной ответственности и осуществления эффективной борьбы с отдельными правонарушениями. Сохранены действовавшие длительное время изложенные ранее ограничения в отношении принятия решений с административной санкцией непосредственно исполкомами.

Действующие нормы республиканского законодательства, регулирующие принятие местными Советами решений с административной санкцией, определяют полномочия каждого звена. При этом права районных и городских Советов существенно ограничены в сравнении с тем, как это регулировалось ранее действовавшим законодательством. Так, в Украинской ССР районные и городские Советы, их исполкомы вправе принимать решения лишь по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями. Такое ограничение направлено на обеспечение единства в правовом регулировании административной ответственности, пресечение местничества. Анализ действующих норм республиканского законодательства, которые закрепляют полномочия местных Советов в рассматриваемой области, позволяет выделить две группы решений. Первая охватывает акты, содержащие непосредственно правила и административную ответственность за их нарушение. Кодекс РСФСР об административ-

ных правонарушениях, например, установил, что краевые, областные, Московский, Ленинградский городские Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономных областей и автономных округов вправе принимать решения, предусматривающие административную ответственность, по вопросам охраны общественного порядка, если они не урегулированы Кодексом, а также по вопросам борьбы со стихийными бедствиями и эпидемиями.

Вторая группа решений содержит правила без административной ответственности. Так, указанные выше местные Советы РСФСР вправе устанавливать правила охоты, по карантину растений и другие ветеринарно-санитарные правила, по благоустройству городов и других населенных пунктов, торговли на колхозных рынках. Административная ответственность за нарушение этих правил закреплена соответствующими статьями Особенной части Кодекса. В таком же виде определена данная группа решений и Кодексами других республик. Однако круг вопросов, по которому эти акты могут приниматься, в большинстве республик сужен. Так, в Украинской ССР областные, Киевский и Севастопольский городские Советы народных депутатов могут устанавливать лишь три вида правил: благоустройства городов и других населенных пунктов, торговли на колхозных рынках и обеспечения тишины в общественных местах.

Значение решений местных Советов, предусматривающих административную ответственность как одного из юридических вариантов управленческих актов, состоит в том, что посредством целесообразного и обоснованного их принятия и последующей реализации укрепляется законность, обеспечивается охрана установленного порядка управления, прав и свобод граждан. Действие такого вида решений способствует воспитанию людей в духе точного и неуклонного соблюдения требований законодательства, правил социалистического общежития, высокой сознательности и дисциплины, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед обществом. Содержание решений, предусматривающих административную ответственность, отличается организующим характером, охватывает разнообразные правила, действующие в сфере охраны общественного порядка и общественной безопасности, окружающей природой среды, благоустройства, обслуживания населения. Юридически отражая властное волеизъявление определенных местных Советов, их функции и компетенцию, решения, предусматривающие административную ответственность, служат эффективным организующим средством укрепления правопорядка, рационального сочетания убеждения с принуждением, предупреждения правонарушений, привлечения широкой общественности к борьбе с негативными явлениями.

Поступила в редколлегию 22.10.84.

В. В. ЗУИ

Харьков

ПРАВИЛА ТОРГОВЛИ И КОНТРОЛЬ ЗА ИХ СОБЛЮДЕНИЕМ

Правила торговли — это система нормативных актов подзаконного характера, принятых в определенной форме органами государственного управления Союза ССР, союзной республики по вопросам деятельности предприятий торговли и общественного питания, обеспечения нормального торгового обслуживания населения. Предписания этих актов основываются на директивах КПСС по вопросам социального развития и повышения народного благосостояния, на конституционных положениях и требованиях ряда законодательных актов, на обобщениях практики торгового обслуживания. Наиболее важные правила торговли утверждаются Советом Министров СССР, Советом Министров союзной республики. Широкий круг вопросов торгового обслуживания населения урегулирован правилами, которые установили Министерство торговли СССР, Центросоюз, министерства (ведомства), имеющие в своем подчинении предприятия торговли и общественного питания. Отдельные правила торговли (например, в Украинской ССР правила торговли спиртными напитками, на колхозных рынках) определяются областными и городскими (городов республиканского подчинения) Советами народных депутатов.

Правила торговли характеризуются различной направленностью. Действуют правила торговли мелкорозничной сети, продовольственными и непродовольственными товарами, правила особых видов торговли (комиссионной, спиртными напитками, автомобилями и др.), санитарные правила для предприятий розничной торговли и т. д. [4, с. 108, 189—229, 274—471].

Правила как система норм административного права определяют режим работы торговых предприятий, обязательный ассортиментный минимум для магазинов, нормы отпуска отдельных видов товаров одному покупателю, порядок предварительной записи на покупку некоторых товаров, льготы для отдельных категорий покупателей и т. п. Правила общеобязательны для работников торговли, а в ряде случаев и для граждан. Они регулируют вопросы защиты органами управления и обществен-

ными организациями прав граждан административно-правовыми средствами, участие общественных формирований в контроле за деятельностью предприятий торговли и общественного питания. Нарушение правил торговли влечет дисциплинарную, уголовную или административную ответственность. К нарушителям допустимо также применение мер общественного воздействия. Таким образом, правила торговли отличаются от норм гражданского права, регулирующих договор купли—продажи (ст. 39—43 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик). Их главная цель и сущность состоят в том, чтобы активно влиять на улучшение торгового обслуживания, создавать максимум удобств для населения, предотвращать приемку поставку и продажу населению товаров, изготовленных с нарушением стандартов, технических условий, другой нормативно-технической документации и утвержденных образцов (эталон), нарушение цен, решительно искоренять бесхозяйственность, потери и другие негативные явления. Правила призваны всемерно способствовать трудовому и нравственному воспитанию работников торговли, повышению их профессионального мастерства, выработке у каждого труженика отрасли стремления быстро и культурно обслуживать покупателей.

Выполняя важную роль в обеспечении торгового обслуживания населения, правила торговли нуждаются в совершенствовании. Как отмечалось, большинство из них являются ведомственными, а поэтому в их предписаниях узковедомственные интересы довольно часто превалируют над интересами граждан. Содержание правил зачастую громоздко, насыщено техническими нормами и не всегда доступно широкому кругу покупателей. В совершенствовании нуждается процедура выработки и изменения правил, а также их форма. Целесообразно, чтобы в правилах особый упор делался на определение в специальных разделах прав покупателей и обязанностей предприятий, их работников [2, с. 154].

Соблюдение правил торговли обеспечивается прежде всего надлежащей организационной деятельностью органов управления торговлей и общественным питанием, повышением роли трудовых коллективов торговых предприятий в решении различных вопросов торгового обслуживания, возрастанием уровня воспитательной работы, развитием творческой активности и инициативы работников торговли, участием в социалистическом соревновании. Неукоснительное выполнение правил торговли связано также с эффективностью государственного и общественного контроля за всеми направлениями функционирования предприятий и организаций торговли и общественного питания [1, с. 3]. Контроль в торговле, как и в других сферах хозяйственной деятельности, базируется на таких принципах, как демократизм и массовость, гласность, всеобъемлющий характер,

оперативность, беспристрастность, постоянство и результативность.

Государственный (включая ведомственный) контроль в торговле и общественном питании осуществляется местными Советами народных депутатов, аппаратом управлений (отделов) торговли исполкомов, администрацией организаций и предприятий торговли и общественного питания. Так, Закон Украинской ССР об областном Совете народных депутатов установил, что этот орган власти контролирует соблюдение правил торговли на предприятиях торговли, общественного питания, а также на колхозных рынках (п. 9 ст. 22). Действенный контроль за торговлей обеспечивают органы народного контроля, финансовые отделы исполкомов, органы и учреждения Государственного санитарного надзора, Государственного комитета СССР по ценам и Госстандарта СССР, органы внутренних дел.

Особая роль в системе государственного контроля за соблюдением правил торговли принадлежит Государственной инспекции по качеству товаров и торговле союзной республики. В Украинской ССР Государственная инспекция по качеству товаров и торговле (Госторгинспекция УССР) осуществляет контроль за качеством товаров народного потребления, соблюдением законодательства и других нормативных актов, регулирующих торговлю. Она входит в систему Министерства торговли УССР и состоит из главного управления государственной инспекции по качеству товаров и торговле, подчиненных ему областных управлений с инспекционными пунктами, Киевского городского управления и пищевой лаборатории [7]. Госторгинспекция осуществляет меры по предотвращению приемки, поставки и продажи населению предприятиями и организациями торговли и общественного питания товаров народного потребления, изготовленных с нарушением стандартов, технических условий, другой нормативно-технической документации и утвержденных образцов (эталонов). Ее органы контролируют соблюдение предприятиями и организациями торговли и общественного питания, независимо от их ведомственного подчинения, законодательства и других нормативных актов, регулирующих торговлю. Госторгинспекция проверяет качество товаров народного потребления непосредственно на промышленных предприятиях, базах, складах и в экспедициях, независимо от их ведомственного подчинения, разрабатывает предложения по улучшению качества товаров народного потребления и организации торгового обслуживания населения. Органы Госторгинспекции работают в тесном взаимодействии с другими контролирующими органами и общественными организациями, проводят с ними совместные проверки. Они вправе привлекать к проведению проверок качества товаров и соблюдения правил торговли специалистов торговли и промышленности (по согласованию с ру-

ководителями соответствующих предприятий и организаций), а также представителей общественности.

В целях осуществления эффективной деятельности Госторгинспекции предоставлены широкие права. В частности, ее органы могут выносить обязательные для объединений и предприятий промышленности, торговли и общественного питания предписания об устранении нарушений технологической дисциплины, снятии с реализации недоброкачественных товаров, применении экономических санкций к объединениям (предприятиям) за реализацию ими товаров народного потребления, не соответствующих требованиям стандартов и технических решений. Они вправе выносить решения о временном закрытии секций, отделов или предприятий торговли (общепита), систематически допускающих реализацию недоброкачественных товаров и порчу их в результате нарушений условий и сроков хранения, до устранения выявленных недостатков. В установленном порядке органы Госторгинспекции правомочны составлять протоколы о нарушении работниками предприятий и организаций торговли правил торговли и направлять их в административные комиссии при исполкомах для привлечения этих работников к административной ответственности. Они могут ставить перед руководителями соответствующих организаций вопросы об освобождении указанных работников от должности.

Общественный контроль в торговле осуществляют профсоюзные и комсомольские организации, трудовые коллективы, органы общественной самодеятельности населения, а также граждане — индивидуально. В системе Центросоюза важную роль в общественном контроле выполняют контрольно-ревизионные комиссии потребительских обществ. С помощью разнообразных форм контроля общественные формирования и трудовые коллективы добиваются эффективного использования представленных им полномочий и возможностей. Руководящие органы общественных организаций постоянно заботятся о совершенствовании контроля, углублении его демократических начал. Так, XVII съезд профсоюзов СССР поставил задачу: «...сделать контроль, особенно в сферах, непосредственно связанных с повседневными нуждами людей, более действенным, неформальным, нелицеприятным» [6, с. 14]. В мае 1981 г. Президиум ВЦСПС принял постановление «О мерах по усилению общественного контроля профсоюзов за работой предприятий и организаций торговли и общественного питания».

Профсоюзные организации осуществляют контроль за деятельностью торговых организаций в соответствии с Положением о комиссии и группе общественного контроля профкома, фабричного, заводского, местного, цехового комитета профсоюза за работой предприятий торговли и общественного питания, утвержденным постановлением Президиума ВЦСПС от 5 мая 1981 г.

и согласованного с Министерством торговли СССР, Центросоюзом [5, с. 403—408]. Комсомольские организации контролируют деятельность комсомольско-молодежных коллективов в торговле, содействуют воспитанию и повышению профессионального мастерства молодежи, пришедшей в торговлю по комсомольским путевкам, контролируют торговое обслуживание на ударных комсомольских стройках. На трудовые коллективы возложен общественный контроль за работой предприятий и организаций сферы обслуживания. Гражданам предоставлены реальные возможности обращаться в государственные и общественные органы с предложениями, заявлениями и жалобами в связи с выявленными нарушениями правил торговли. Усиление общественного контроля в торговле, совершенствование его форм — один из факторов повышения эффективности работы и качества торгового обслуживания населения, возрастания ответственности работников за порученное дело, укрепления дисциплины, организованности и законности в сфере быта.

Список литературы: 1. *Воронцов С. М.* Контроль за соблюдением правил торговли. М., 1980. 56 с. 2. *Гражданин* и аппарат управления в СССР. М., 1982. 270 с. 3. *Мезенцев П. В., Голованова Л. Э., Румянцева М. М.* Ведомственный контроль в торговле. М., 1976. 159 с. 4. *Основные правила торговли*: — Сб. нормативных материалов. 3-е изд. М., 1984. 544 с. 5. *Справочник профсоюзного работника*. М., 1983. 528 с. 6. *Съезд профсоюзов СССР*, 17-й. Материалы XVII съезда профессиональных союзов СССР. М., 1982. 176 с. 7. *Положение о Государственной инспекции по качеству товаров и торговле Украинской ССР (Госторгинспекции УССР)*. Утверждено постановлением Совета Министров УССР от 15 июня 1984 г. № 250. СП УССР, 1984, № 6, ст. 35.

Поступила в редколлегию 11.10.84.

С. В. СТАРЖИНСКИЙ

Харьков

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В УПРАВЛЕНИИ СВЯЗЬЮ

Связь в СССР — одна из важнейших отраслей народного хозяйства — обеспечивает удовлетворение потребностей населения, экономики страны в средствах и услугах почтовой, телеграфной и телефонной связи, телевидения и радиовещания, а также распространение периодической печати. Главные задачи всех предприятий, организаций и учреждений связи состоят в четкой и бесперебойной работе средств связи, выполнении работ по распространению периодической печати при минимальных затратах общественного труда, обеспечении высокой куль-

туры обслуживания, рационального использования основных фондов, трудовых, материальных и финансовых ресурсов. Возрастает роль средств связи (в особенности технического оборудования, телевидения и радиовещания) и периодической печати в политической и духовной жизни советского общества как одного из важнейших факторов идейного воспитания трудящихся, формирования их мировоззрения, нравственных убеждений и духовной культуры.

КПСС и Советское государство проявляют постоянную заботу о развитии связи, более полном удовлетворении потребностей народного хозяйства и населения в ее услугах, повышении их качества. На XXVII съезде КПСС отмечалось: «Огромное значение партия придает техническому перевооружению производственной инфраструктуры, в первую очередь транспорта и связи». [1, с. 27]. Растет число предприятий почты, телеграфа и телефона, продукции связи, количество телевизионных связей, радиоприемных точек [3, с. 140—141]. На базе новейших систем передачи информации успешно формируется единая автоматизированная сеть связи страны, расширяется использование для связи искусственных спутников Земли, плановые показатели реализуются по увеличению протяженности междугородных телефонных каналов, количества телефонов в городах и сельской местности. Повысился уровень механизации и автоматизации производственных процессов на предприятиях почтовой связи, возрос объем контейнерных перевозок почты и печатной продукции, а также товаров посылочной торговли.

Деятельность органов управления связью, всех предприятий и учреждений, входящих в отрасль, основана на конституционном принципе социалистической законности, неуклонном соблюдении требований правовых актов.

В настоящее время сложилась единая система законодательных и иных нормативных актов, регулирующих управление связью, функционирование в отрасли соответствующих органов, предприятий, организаций и учреждений, комплекс взаимоотношений с ними других хозяйственных и государственных органов, социально-культурных объектов, а также граждан. Данная система базируется на конституционных положениях о принадлежности государству средств связи, включении их в единый народнохозяйственный комплекс страны, об охране тайны переписки, телеграфных сообщений и телефонных разговоров (ст. 11, 16 и 58 Конституции СССР). Она охватывает Устав связи СССР [2, 1971, № 10, ст. 83; 1972, № 11, ст. 59], Устав о дисциплине работников связи [2, 1972, № 8, ст. 46], постановления Совета Министров СССР от 15 августа 1967 г. «О почтовой связи в сельской местности» [2, 1967, № 21, ст. 147; 1983, № 24, ст. 139], от 18 августа 1972 г. «О мерах по развитию телефонной связи в сельской местности» [2, 1972, № 8, ст. 45; 1983, № 24,

ст. 39], от 2 августа 1976 г. «О мерах по ускорению развития телефонной связи республики» [2, 1976, № 18, ст. 87] и др.

Законодательные акты и постановления Правительства СССР общенормативного характера, на основе которых осуществляется управление связью, объединены и систематизированы в разделе IV Свода Законов СССР (гл. 6 «Транспорт и связь»).

Точное и единообразное исполнение действующего законодательства всеми органами, предприятиями и учреждениями — один из важнейших факторов эффективного управления связью, условий для надлежащего обслуживания народного хозяйства и потребностей населения. В системе управления связью действуют разнообразные общеобязательные правила, обеспечивающие четкую и бесперебойную работу различных средств связи. Они устанавливаются на общесоюзном или республиканском уровнях. За нарушение ряда их предписаний (например, правил охраны линий и сооружений, связи, приобретения, установки, строительства, эксплуатации радиоэлектронных средств и др.) предусмотрена административная ответственность (ст. 137—140 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях). Это требует осуществления действенного контроля за неукоснительным исполнением правил должностными лицами и гражданами, а также за объективным применением мер административного воздействия к нарушителям.

Для обеспечения режима законности и дисциплины в управлении связью используются разнообразные способы — взаимосвязанные правовые и организационные средства точного и неуклонного соблюдения законов и основанных на них правовых актов. К ним относятся, прежде всего, различные виды контроля, реализуемые в деятельности всех органов общей, отраслевой и межотраслевой компетенции, которые управляют связью, а также общественных организаций и трудовых коллективов. Режим законности в управлении связью обеспечивается также осуществлением прокурорского надзора.

В современных условиях в управлении связью, как и в управлении другими отраслями, сложилась четкая, действенная и постоянно совершенствующаяся система таких видов контроля, как партийный, государственный (со стороны Советов народных депутатов и органов управления) и общественный. Особое место в контроле за деятельностью предприятий и учреждений связи, их управленческого аппарата принадлежит трудовым коллективам, рассмотрению обращений граждан в государственные и общественные органы — их предложениям, заявлениям и жалобам.

Посредством партийного контроля как высшей его формы устанавливается степень выполнения решений партийных органов по вопросам функционирования и развития связи, состояние соблюдения законодательства, вскрываются недостатки и упу-

щения в управлении отраслью, оцениваются результаты подбора, расстановки и деятельности коммунистов-работников связи. Особое внимание партийный контроль обращает на результативность решения производственных задач, вопросов совершенствования хозяйственного механизма и обслуживания, ускорения перевода отрасли на рельсы интенсивного развития. В решениях XXVII съезда КПСС указано на важность более полного использования партийными организациями права контроля. Эффективность партийного контроля состоит в том, чтобы партийные организации собирали воедино опыт всех работников и в контакте с администрацией находили наиболее действенные методы роста производительности труда, улучшения обслуживания, укрепления дисциплины, мобилизации ресурсов, снижения себестоимости услуг, повышали ответственность должностных лиц за порученное дело.

В обеспечении соблюдения законодательства в управлении связью большая роль принадлежит контролю Советов народных депутатов. В законах о местных Советах определено, что к их полномочиям относится контроль за работой предприятий и организаций связи по обслуживанию населения (п. 8 ст. 20 Закона «О районном Совете народных депутатов Украинской ССР»). В постановлении апрельского (1984 г.) Пленума ЦК КПСС «О дальнейшем улучшении работы Советов народных депутатов» подчеркнута необходимость повышения действенности контроля Советов народных депутатов за работой органов управления. Важно, чтобы, осуществляя контроль, Советы проявляли больше требовательности к подотчетным органам, взыскательно и объективно оценивали деятельность должностных лиц и хозяйственных руководителей всех уровней, больше внимания уделяли реализации наказов избирателей, совершенствованию и сокращению административного аппарата, укреплению правопорядка, повышению авторитета закона.

Широкими полномочиями в осуществлении ведомственного и вневедомственного контроля за соблюдением законодательства в управлении связью обладают Министерство связи СССР, министерства связи союзных республик, их местные органы. В процессе повседневной деятельности они осуществляют контроль, распространяющийся на все подчиненные и подконтрольные объекты. Так, Министерство связи СССР и министерства связи союзных республик контролируют выполнение требований Устава связи СССР всеми предприятиями, организациями и учреждениями (независимо от их ведомственной подчиненности), а также гражданами. На министерства возложен государственный надзор за строительством и эксплуатацией радиопередающих устройств и других средств электросвязи, за соблюдением правил связи общего и внутриведомственного пользования. В ходе контрольной деятельности проверяются исполнение зако-

нов и правительственных постановлений, содержание и эффективность работы управленческого аппарата, состояние дисциплины, рассмотрение обращений граждан. Особое значение для регулирования внутриведомственного контроля имеет «Положение о внутриведомственном контроле за финансово-хозяйственной деятельностью объединений, предприятий, организаций и учреждений» [2, 1981, № 15, ст. 89]. В соответствии с этим актом Министерство связи по согласованию с Министерством финансов утвердило Инструкцию по проведению ревизий и проверок финансово-хозяйственной деятельности подчиненных объектов.

Наряду с внутриведомственным контролем широкое развитие в управлении связью получил вневедомственный (специальный) контроль, который возложен на ряд государственных комитетов, государственные инспекции отдельных министерств, Госбанк СССР, ЦСУ СССР, Стройбанк СССР. Особенности этого вида контрольной деятельности в том, что она организуется по определенному кругу вопросов в отношении всех предприятий и учреждений независимо от их подчиненности.

В системе контроля за соблюдением законности важные полномочия принадлежат органам народного контроля. Партия направляет их деятельность во всех сферах и отраслях на повышение эффективности производства и качества обслуживания, проведения строгого режима экономии, наиболее полное использование производственных мощностей и ресурсов. Органы народного контроля систематически проверяют выполнение директив партии, законов и правительственных решений, решительно выступают против всего, что наносит ущерб интересам государства, способствует развитию у граждан чувства ответственности за дела всего общества.

Для обеспечения законности в управлении связью важное значение имеет развитие общественного контроля, который осуществляется общественными организациями, трудовыми коллективами, органами общественной самодеятельности населения. Так, профсоюзные организации контролируют состояние трудового законодательства. Широкие права в сфере контроля за управлением предприятиями и учреждениями связи, как отмечалось ранее, предоставлены трудовым коллективам. Они, например, заслушивают администрацию о ходе выполнения планов и договорных обязательств, о результатах производственно-хозяйственной деятельности. К ведению трудовых коллективов относится осуществление контроля за выполнением мероприятий по внедрению достижений науки и техники, применением норм труда и условий его оплаты, использованием средств, предназначенных на охрану труда и т. д. Предложения и рекомендации трудовых коллективов подлежат рассмотрению в месячный срок администрацией, профсоюзной и другими общественными организациями, а в случае необходимости — соответствующи-

ми государственными и общественными органами [2, 1983, № 15, ст. 78].

Исходя из того, что предприятия связи обслуживают население, законность в управлении отраслью в значительной степени обеспечивается посредством реализации гражданами гарантированного Конституцией СССР права вносить в государственные органы и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки, обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. В предложениях, заявлениях и жалобах граждан обращается внимание на недостатки и упущения в деятельности предприятий связи, на конкретные факты нарушения законодательства. Обжалование действий должностных лиц служит зачастую основанием для восстановления нарушенных прав и законных интересов граждан, привлечения виновных к ответственности. Неукоснительное соблюдение установленного порядка рассмотрения обращений граждан в органы связи, принятие по ним объективных решений выступают не только одним из реальных средств борьбы с нарушениями законности и дисциплины, бюрократическим отношением к обоснованным требованиям трудящихся, но и способствуют совершенствованию управления отраслью, воспитанию советских людей в духе непримиримости к негативным явлениям.

Для обеспечения законности в управлении связью важное значение имеет общий надзор органов прокуратуры. В соответствии с Законом «О прокуратуре СССР» данный вид надзора направлен на то, чтобы акты, издаваемые органами управления, соответствовали Конституции, законодательным актам и правительственным постановлениям. Задача общего надзора состоит в том, чтобы точно и единообразно законы исполнялись должностными лицами и гражданами. Осуществляя надзор за соблюдением законности в управлении связью, органы прокуратуры проверяют соответствие закону правовых актов, издаваемых органами управления отрасли, состояние работы с обращениями граждан, законность применения административного воздействия к нарушителям общеобязательных правил связи. На выявленные нарушения законности прокурор реагирует посредством принесения протеста, вынесения представления или постановления.

Список литературы: 1. *Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза.* М., 1986. 2. *СП СССР.* 3. *СССР в цифрах в 1984 г.* М., 1984.

Поступила в редколлегию 17.09.84.

ФУНКЦИИ АДМИНИСТРАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРЕДПРИЯТИЯ

Администрация государственного предприятия (завода, фабрики) — это часть трудового коллектива, осуществляющая непосредственное управление соответствующим объектом. Это аппарат государственных служащих во главе с директором (начальником, управляющим), призванный обеспечивать государственный порядок на предприятии, эффективную работу его структурных подразделений, всего трудового коллектива. Администрация предприятия входит в систему органов государственного управления. Особенность данного органа управления состоит в том, что его аппарат осуществляет повседневную и непрерывную управленческую деятельность внутри предприятия, т. е. его функционирование составляет элемент производства. Однако администрация относительно самостоятельна. Государственные служащие предприятия, осуществляющие управленческие функции, в процессе своей деятельности материальных ценностей не создают и непосредственно на предмет труда не воздействуют. Они обеспечивают условия, необходимые для нормального хода производственной и иной хозяйственной деятельности предприятия, и таким образом участвуют в ней. Следовательно, продукт труда — результат производительной деятельности рабочих и управленческих усилий аппарата управления производством.

Как орган управления администрация государственного предприятия начинает функционировать с момента создания объекта. Порядок создания, реорганизация и ликвидация государственного предприятия регулируется положением, утвержденным постановлением Совета Министров СССР 2 сентября 1982 г. [2, 1982, № 25, ст. 130].

Администрация действует в пределах закрепленных за нею полномочий, которые содержатся в «Положении о социалистическом государственном производственном предприятии» [2, 1965, № 19—20, ст. 155], других законодательных актах. Она работает под руководством вышестоящего органа управления и партийной организации, опираясь на профсоюзную и комсомольскую организации предприятия, первичные организации различных добровольных обществ, органы общественной самостоятельности, другие формирования.

Поскольку предприятие состоит из внутренних структурных звеньев (цехи, участки и т. д.), его администрация соответ-

ственно подразделяется на общезаводскую и администрацию каждого из структурных подразделений предприятия. Структура администрации зависит от функций управления и иерархического разделения полномочий в области принятия решений между руководителями различных уровней.

В управлении государственным производственным предприятием выделяются следующие функции и соответствующие им службы в управленческом аппарате.

Функция технического руководства, осуществляемая технической службой предприятия, которая разрабатывает проекты новой техники, технологии и новой продукции, решает вопросы модернизации действующей техники. Техническая служба разрабатывает многие виды технических норм, проектирует и под ее руководством изготавливаются новые инструменты и приспособления. Возглавляет службу главный инженер. В техническую службу включают аппарат главного технолога, бюро нормирования и при наличии — опытное производство. Не всегда одинаково решается вопрос об управлении ремонтом оборудования и изготовлением инструмента. Если службы выполняют большую работу по модернизации оборудования, изготовлению нестандартного оборудования и инструментов, то они включаются в состав технической службы. Если же их основная работа связана с ремонтом оборудования и текущим обеспечением производства инструментом, то они входят в состав производственной службы.

Функцию производственного руководства выполняет производственная служба, которая направляет и проводит работу по развитию организации производства и труда, осуществляет оперативно-производственное планирование и диспетчеризацию, обеспечивая сочетание функционирования производства и обслуживания элементов процесса труда. Служба организует кооперирование различных производственных единиц, входящих в государственное предприятие. В состав производственной службы входят отдел организации производства, труда и управления, диспетчерская служба, планово-производственный отдел. Возглавляет службу начальник производства.

Функция экономического руководства возложена на экономическую службу, которая определяет наиболее эффективные направления научно-технического прогресса; дает оценку эффективности мероприятий, разрабатываемых технической и производственной службами; составляет перспективные и текущие планы; организует работу по экономическому анализу; проводит учет и контроль деятельности государственного предприятия; разрабатывает и осуществляет меры по экономическому и материальному стимулированию повышения эффективности производства; организует финансирование и кредитование деятельности предприятия. Служба возглавляется главным экономистом. В состав экономической службы входят отделы планово-эконо-

мический, финансовый, труда и заработной платы. Тесно связана с этой службой бухгалтерия, хотя и находится в подчинении директора государственного предприятия.

Функция материально-технического обеспечения и сбыта продукции выполняется службой внешних хозяйственных связей, которая формирует контакты предприятий с поставщиками сырья, материалов и других материально-технических ресурсов, с потребителями продукции, с транспортными и другими организациями. В состав службы включаются отделы материально-технического снабжения, сбыта. Отдел сбыта занимается исследованием спроса на продукцию, изготовляемую на предприятии, способствует формированию спроса, устанавливает прямые длительные связи с потребителями и ведет расчеты по реализации продукции. Возглавляет службу заместитель директора по коммерческим вопросам.

Функции обеспечения производства кадрами, заботы об их быте и социальном развитии выполняются отделом кадров, социологическим подразделением (при наличии) и организациями, руководящими работой жилищно-коммунального и другого хозяйства, связанного с улучшением быта трудящихся. Возглавляется служба заместителем или помощником директора по кадрам и быту.

Для управления строительными работами, проводимыми хозяйственным способом, в структуре государственного предприятия может выделяться отдел капитального строительства. При выполнении строительных работ подрядным методом отдел выступает в роли заказчика и приемщика работ.

Во многих государственных предприятиях сформирован аппарат, ведающий развитием системы управления, непосредственно руководящий информационно-вычислительным центром (ИВЦ) и занимающийся проектированием автоматизированных систем управления. Автоматизированная система управления предприятием (АСУП) — это современная система управления, оснащенная новейшей организационной и вычислительной техникой.

В последнее время получила распространение матричная структура аппарата администрации предприятия. В дополнение к вертикальной системе (мастер, начальник цеха, директор предприятия) и функциональным органам, выполняющим технические, производственные, экономические и другие функции управления, действуют органы, руководящие разработкой какой-либо проблемы или изготовлением определенных видов продукции, — предметные подразделения. Они курируют выполнение определенных программ — выпуска отдельных видов продукции, разработки исследовательских или проектных тем и т. п. Подразделения входят в соприкосновение с различными линейными руководителями, координируют деятельность всех подразделений предприятия в направлении, определяемом работой, связан-

ной с курируемым объектом. Такая структура способствует установлению контроля за ходом выполнения главных и наиболее ответственных заданий и организации во всех звеньях производства.

В связи с введением в действие Закона СССР о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями [3] важное значение приобретают взаимоотношения администрации с трудовыми коллективами. Полномочия трудовых коллективов в соответствии с Законом осуществляются непосредственно общими собраниями (конференциями) трудовых коллективов. В период между собраниями полномочия трудовых коллективов администрация осуществляет самостоятельно или совместно с выборными органами партийных, профсоюзных и комсомольских организаций. Администрация государственного предприятия отчитывается о ходе выполнения планов, договорных обязательств (ст. 6); участвует в разработке коллективных договоров (ст. 7); принимает меры по охране социалистической собственности (ст. 8); совместно с профсоюзным комитетом разрабатывает правила внутреннего трудового распорядка и представляет их на утверждение трудового коллектива, а также принимает меры по их обеспечению (ст. 9); информирует трудовой коллектив об осуществлении мероприятий по внедрению достижений науки и техники, развитию творческой инициативы, изобретательства и рационализации (ст. 10); обеспечивает развитие трудовой активности и организации социалистического соревнования (ст. 12), повышение квалификации и расстановку кадров (ст. 13), коммунистическое воспитание (ст. 17) и т. д. О своей деятельности администрация систематически информирует членов трудового коллектива.

В свете указаний XXVII съезда КПСС о повышении роли объединений и предприятий как основного производственного звена расширяются функции их администрации. Партия, — сказано в новой редакции Программы КПСС, — будет последовательно проводить линию на расширение прав и хозяйственной самостоятельности предприятий, усиление ответственности и заинтересованности в достижении высоких конечных результатов [1, с. 148—149].

Список литературы: 1. *Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза*. М., 1986. 2. *СП СССР*. 3. *Закон о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями*, М., 1984.

Поступила в редколлегию 21.11.84.

**ПРАВОВЫЕ АКТЫ АДМИНИСТРАЦИИ УЧРЕЖДЕНИЙ
ЗДРАВООХРАНЕНИЯ**

В системе правовых актов органов управления здравоохранения в СССР важная роль принадлежит актам администрации учреждений здравоохранения. Содержание этой роли predetermined правовым статусом администрации рассматриваемых учреждений. Будучи низовым звеном системы органов управления, она наделена общими для данной системы свойствами (исполнительно-распорядительный характер деятельности, государственно-властные полномочия). В то же время администрация обладает, как верно подчеркивается в юридической и экономической литературе, характерными чертами, не присущими государственным органам, указанным в Конституции СССР [4, с. 190—199]. Речь, в частности, идет о том, что компетенция администрации реализуется в основном внутри данного учреждения в пределах прав, предоставленных учреждению; администрация — не только орган управления, подчиненный вышестоящему органу, но и орган данного учреждения [6, с. 62]. По мнению Л. И. Загайнова, на администрацию, в отличие от органов государственного управления, стоящих над ней, возлагаются специфические функции. К их числу автор в качестве примеров относит: функцию организатора трудового процесса (обеспечение рациональной расстановки и организации высокопроизводительной работы всех членов трудового коллектива), функцию технического руководителя производства (разработка и организация технологического процесса, внедрение высокопроизводительного оборудования, его рациональная расстановка и эксплуатация, оперативное внедрение новейших достижений науки и техники и т. д.); функцию организатора экономического процесса [3, с. 191]. Несмотря на то что в последнем случае рассматриваются особенности администрации предприятий, сказанное в полной мере может быть отнесено и к органам управления учреждений здравоохранения. Здесь так же, как и на предприятиях, производственный процесс, обусловленный специфической лечебно-профилактической и санитарно-гигиенической деятельностью, нуждается в управлении, содержанием которого является практическая организация данного процесса в поликлиниках, больницах, диспансерах, НИИ, санитарно-эпидемиологических станциях (СЭС) и др.

Реализация компетенции администрации учреждений здравоохранения осуществляется путем совершения (издания) актов

управления, среди которых преобладают и имеют важнейшее значение правовые акты управления, т. е. акты, влекущие за собой наступление определенных правовых последствий, или направленные на возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений. При этом акты, совершаемые (издаваемые) на данном уровне управления, являясь средством выражения политики КПСС и Советского государства в вопросах охраны здоровья граждан СССР, проведения в жизнь законов и подзаконных актов, одновременно служат и показателями уровня, качества, стиля, а также специфики деятельности администрации по управлению конкретными учреждениями здравоохранения. Так, выполняя указания ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросам улучшения охраны здоровья населения главврачом Заокской центральной районной больницы (ЦРБ) Тульской области были организованы и проведены исследования и анализ существующих организационных форм работы. Естественно, что такая деятельность регулировалась правовыми актами администрации ЦРБ, с помощью которых, в частности, был определен перечень функций заведующих отделениями, врачей и другого медицинского персонала больницы; была применена комплексная методика для определения структуры затрат рабочего времени, рационального распределения нагрузки в зависимости от уровня и специальности медицинских работников, для установления нормативов, изучения методов и приемов работы. Правовое закрепление получил разработанный комплекс рекомендаций по совершенствованию труда медицинского персонала ЦРБ и повышению качества медицинской помощи населению. Целесообразность и эффективность этих мер были апробированы в порядке эксперимента на базе Заокской и Плавской ЦРБ Тульской области. В приказах главврачей базовых больниц были объявлены условия проведения эксперимента; регламентация продолжительности конференций, утренних «пятиминуток», упорядочение процесса обследования больных в отделениях, передача некоторых функций заведующих отделениями и врачей среднему медицинскому персоналу и работникам хозяйственной службы и т. д. [2, с. 19—20].

Таким образом, в отличие от всех органов государственного управления здравоохранения, которые в пределах своих полномочий ставят перед нижестоящими органами и объектами управления стратегические цели и намечают тактические задачи и задания, разрабатывают широкие комплексные программы их выполнения, администрация, доводя их до сведения подчиненного ей трудового коллектива, конкретизирует их применительно к специфике того или иного учреждения. В связи с этим разрабатывает и принимает в установленном порядке управленческие решения по организации и контролю выполнения таких целей и заданий, а также непосредственно участвует в процессе их реализации. И здесь, на наш взгляд, проявляется

специфика правовых актов, совершаемых администрацией здравоохранительных учреждений. Главврачи и их заместители, зав. отделениями и другие представители администрации, совершая (издавая) свои акты, сами непосредственно участвуют в выполнении положений и требований актов, регулирующих деятельность медицинских учреждений. Это проявляется, в частности, в том, что, осуществляя управленческие функции организации и контроля лечебно-диагностического процесса, например, в городской больнице, главврач, заместитель главврача, зав. отделениями совершают (издают) следующие правовые акты: а) дача разрешения на применение новых методов лечения лекарственными препаратами; решение вопроса о преждевременной выписке больного из стационара в связи с нарушением правил внутреннего распорядка больницы (главврач); решение вопросов приема и выписки больных из стационара; б) решение вопросов приема и выписки больных из стационара; оценка эффективности проводимых лечебно-профилактических мероприятий (зам. гл. врача); в) приглашение консультантов и организация консилиума; отмена и назначение в установленном порядке дополнительных методов обследования и лечения больных; подпись совместно с лечащим врачом историй болезней и эпизодов на больных, переведенных в другие отделения или выписанных из больницы; оценка правильности постановки и проведения экспертизы временной нетрудоспособности, обоснованности выдачи и продления листков нетрудоспособности, своевременности направления больных на ВКК и ВТЭК и др. (зав. отделениями) [7].

Реализация данных управленческих полномочий как составных частей компетенции администрации больницы возможна лишь при тщательном ознакомлении с историями болезней и состоянием здоровья конкретных больных. Это достигается в процессе проведения таких мероприятий: систематических или ежедневных обходов больных и лечебно-диагностических структурных подразделений больницы; постоянной проверки историй болезней и другой медицинской документации в отношении качества их ведения; систематического контроля правильности и своевременного выполнения врачебных назначений и применяемых методов лечения; качества обследования, лечения и содержания больных в стационаре, а также действий всего обслуживающего персонала; своевременного рассмотрения предложений, жалоб и заявлений трудящихся; консультаций больных и т. д. [7]. Изложенные и другие виды актов администрации в значительной степени носят характер правовых актов и получают соответствующее юридическое закрепление в форме приказов, распоряжений.

По юридическим свойствам акты администрации могут быть нормативные, ненормативные и смешанные.

С помощью нормативных актов администрация определяет задачи, стоящие перед конкретными учреждениями здравоохранения, формулирует цели его деятельности, порядок работы и структуры учреждения, штаты, руководство и т. д. (см. положения об отдельных учреждениях, оформленные приказами администрации и утвержденные вышестоящими органами управления). На основе Отраслевых правил внутреннего трудового распорядка для работников учреждений, предприятий, организаций системы Министерства здравоохранения СССР (приказ МЗ СССР № 265 от 06.04.73 г.) по согласованию с профсоюзными комитетами учреждений и с последующим утверждением на общих собраниях трудовых коллективов администрация разрабатывает аналогичный локальный нормативный акт применительно к условиям работы данного учреждения. При этом особенность локального нормотворчества в области организации режима работы проявляется, в отличие, например, от учреждений системы народного хозяйства, в том, что наряду с правилами внутреннего трудового распорядка для сотрудников разрабатываются и функционируют правила внутреннего распорядка для больных и посетителей. Важнейшим актом локального правотворчества в НИИ являются разрабатываемые администрацией совместно с профсоюзными комитетами коллективные договоры. По содержанию данные акты — это совокупность жизненно необходимых управленческих решений по наиболее важным для трудового коллектива в целом и каждого работника в отдельности вопросам труда, быта, отдыха. По юридическим свойствам решения колдоговора носят не только обязательственный, но и нормативный характер, поддерживаемый государственно-правовой защитой. Посредством нормативных актов, утверждающих и излагающих требования должностных инструкций, в учреждениях здравоохранения осуществляется разделение труда, функциональных обязанностей между сотрудниками. Должностные инструкции, по мнению ученых-медиков, должны обеспечивать рациональное разделение труда, равномерную нагрузку на весь медицинский персонал в течение рабочего дня при нормальной напряженности труда. Это достигается путем отражения в должностных инструкциях всего круга обязанностей, прав и ответственности применительно к конкретному работнику с учетом его знаний, опыта, особенностей субординации, сложившихся условий, интересов дела, местной специфики [5, с. 214]. Нормативные правовые акты администрации учреждений здравоохранения закрепляют локальные правила и меры по противопожарной безопасности, технике безопасности, устанавливают порядок допуска к работе с отдельными веществами (например, с радиоактивными) и т. д. Нормативные акты разрабатываются практически по всем аспектам жизнедеятельности коллективов данных учреждений. Например, о мерах по дальнейшему улучшению экспертизы временной нетрудоспособ-

ности и усилению контроля за выдачей больничных листков; о распределении медикаментов и изделий медицинского назначения, поступающих в недостаточных количествах; о мерах по дальнейшему совершенствованию аттестации врачей; о коллективной (бригадной) материальной ответственности в аптечных учреждениях; о состоянии плановой дисциплины; о внедрении передового опыта и т. д.

В. В. Канеп полагает, что основа формирования системы управления, например больницы, — четкая регламентация всех важнейших организационно-управленческих и медико-технологических процессов. Правила, будучи зафиксированными в форме определенных внутрибольничных нормативно-правовых актов, определяют порядок взаимодействия между структурными подразделениями стационара в повседневной работе и лежат в основе принятия административно-управленческих решений по всем основным организационным вопросам [5, с. 225].

Реализуя нормативные правовые акты, а также осуществляя повседневное оперативное управление деятельностью учреждений здравоохранения, администрация совершает (издает) многочисленные ненормативные правовые акты, которые доминируют среди всех ее актов управления. Такое положение объясняется тем, что применение каждого нормативного акта, как правило, требует четкой конкретизации и индивидуализации действий, мер, сроков, лиц, условий, средств, показателей, критериев и т. д. Этим, как известно, определяется сущность ненормативных, или индивидуальных, актов. Поэтому именно с помощью ненормативных правовых актов, но в строгом соответствии с нормативными, администрация обязана решать, в частности, кадровые вопросы, осуществлять планово-финансовую, производственную и хозяйственную деятельность. Отсюда следует, что содержание индивидуальных актов предопределяется, с одной стороны, предписаниями нормативных актов, с другой — характером и объемом всей деятельности конкретного учреждения. Об этом свидетельствует следующий перечень ненормативных приказов и распоряжений, наименования которых указывают на их содержание (изданы администрацией различных учреждений): о переводе с одной должности на другую; о поощрении медицинских работников; о зачислении на должность и увольнении; о ходе выполнения конкретного приказа; о внедрении в медицинскую практику и своевременном вводе в эксплуатацию рентген-диагностических комплексов; о медицинском обеспечении населения в дни празднований; о дальнейшем совершенствовании работы учреждения; о проведении семинара по экспертизе временной нетрудоспособности для врачей; о закрытии отделения на капремонт; об организации коммунистического субботника и т. д.

Среди правовых актов администрации нередко встречаются так называемые смешанные акты, которые включают общие тре-

бования нормативного характера и индивидуальные предписания, адресованные конкретным лицам или относящиеся к конкретным случаям. Их содержание по сути не отличается от актов, приведенных выше. Особенность же состоит в специфике их юридической природы.

Итак, суть правовой деятельности администрации учреждений здравоохранения сводится к локальному правотворчеству и правоприменению, постоянно развивающимся, взаимообусловленным процессам. Их составными частями (элементами) являются правовые акты, различные по юридическим свойствам, содержанию, силе и времени действия, а также по форме.

Социальная роль и значение данных актов в достижении необходимого уровня деятельности учреждений, соответствующего целям и задачам последних, эффективности управления ими, обуславливают необходимость в выборе администрацией наилучшего варианта и обеспечении высокого качества правовых актов. Оптимальность правовых актов администрации здравоохранительных учреждений обеспечивается соблюдением определенных требований. К ним следует прежде всего отнести социальную ценность, научную обоснованность, экономичность, законность, оперативность, коллективность, действенность, объективность, гласность, компетентность, ясность и четкость изложения акта в письменной форме и др. Несоблюдение или нарушение этих требований не только снижают или обесценивают социальную значимость актов, но и влекут за собой наступление вредных последствий. Последние могут выражаться в материальном ущербе, наносимом учреждениям, их коллективам и отдельным работникам, в причинении морального урона, выражающегося в распространении таких негативных явлений, как формализм, отписки, неисполнительность, безответственность, безынициативность, прожектерство, в снижении качества медицинского обслуживания населения. Игнорирование требований оптимальности актов дискредитирует в конечном счете авторитет руководителя, администрации, органов управления здравоохранения.

Степень качества правовых актов администрации обнаруживается в процессе их реализации. Ее эффективность, свидетельствующая о соответствии полученных результатов цели акта, предполагаемым экономическому и социальному прогнозам и т. д., в значительной мере зависит от оптимальности актов.

Среди актов администрации нередко встречаются акты с нарушениями требований законности. Это подтверждается общенадзорной деятельностью органов прокуратуры. Так, в МССР направлены соответствующим руководителям здравоохранения представления «О некоторых нарушениях Закона в здравоохранении МССР в Кагульском ЦРБ» (№ 30 от 18.08.03); «Об устранении нарушений правил выдачи больших листов в Каларашском районе» (№ 24—83 от 13.10.83). Опротестованы как

незаконные приказы главврачей: о переводе работника Н. на другую работу (Дрокиевский р-н, № 161 от 26.04.84); об объявлении выговора и удержании из заработной платы... (Фалештский р-н, № 389 от 20.06.83) и др.

Таким образом, сущность правовых актов администрации учреждений здравоохранения, эффективная их реализация характеризуются высокой социальной значимостью. Это объясняется, в частности, тем, что, будучи составной частью системы правовых актов органов государственного управления здравоохранением в СССР, акты администрации преломляют в себе, как в фокусе, требования нормативных актов, образующих советское законодательство о здравоохранении. Применительно к специфике работы того или иного учреждения законодательство о здравоохранении в процессе повседневного оперативного управления, осуществляемого администрацией, конкретизируется, детализируется, реализуется. Поэтому неисполнение или нарушение правовых актов администрации учреждений здравоохранения неизбежно влечет за собой неисполнение или нарушение социалистической законности в здравоохранении, что в конечном счете приводит к недостаточной степени удовлетворения отраслью постоянно растущих общественных потребностей. В этой связи особую актуальность приобретает требование партии, выраженное на апрельском (1984 г.) Пленуме ЦК КПСС о строгом соблюдении законов. «Законы у нас ... строго должны соблюдаться. Иначе впустую пойдут все усилия по укреплению порядка, организованности, социалистической законности. Но, разумеется, не для того мы обо всем этом печемся, чтобы сковывать инициативу людей, загонять их жизнь в «тиски», как толкуют на Западе. ... Наши правовые нормы, наше законодательство направлены на защиту интересов трудящихся, на развитие их трудовой и общественной активности» [1].

Список литературы: 1. *Материалы* Пленума Центрального Комитета КПСС, 10 апреля 1984 г. М., 1984. 2. *Гаджиев Р. С.* Основы управления и организации труда в центральной районной больнице. М., 1983. 3. *Загайнов Л. И.* Социалистическое государство и законы экономики. М., 1975. 4. *Загайнов Л. И.* Указ. работа; *Козлов Ю. М.* Органы государственного управления (Понятие и конституционная система). М., 1960; *Его же:* Советское административное право: Пособие для слушателей. М., 1984; *Пискотин М. И.* Организация управления социалистическим народным хозяйством и административное право//Сов. административное право: Основы управления народным хозяйством/Под ред. Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, А. Е. Лунева, М. И. Пискотина. М., 1981. 5. *Канев В. В., Липовецкая Л. Л.* Научная организация труда в учреждениях здравоохранения. 2-е изд. М., 1981. 6. *Козлов Ю. М.* Органы государственного управления (Понятие и конституционная система). М., 1960. 7. *Положение* о главном враче, заместителе главного врача по медицинской части городской больницы, о заведующем отделением стационара областной (краевой, республиканской) городской и центральной районной больницы//Приказ МЗ СССР. 1963. 31 июля. № 395. М., 1963. Прилож. № 3—5.

Поступила в редколлегию 11.10.84.

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП УЧАСТИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ
ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ И ТРУДОВЫХ КОЛЛЕКТИВОВ
В ГРАЖДАНСКОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ**

Социалистическая демократия постоянно находится в процессе развития и непрерывного обогащения своего содержания. Это исторически закономерный процесс, соответствующий объективным условиям и направляемый партией. «КПСС считает, — подчеркивается в Новой редакции Программы КПСС, — что на современном этапе стратегическая линия развития политической системы общества состоит в совершенствовании советской демократии, все более полном осуществлении социалистического самоуправления народа на основе активного и действенного участия трудящихся, их коллективов и организаций в решении вопросов государственной и общественной жизни» [2, с. 158].

Социалистический демократизм реально воплотился, в частности, в принципах гражданского судопроизводства, которые, как правильно отмечалось в юридической литературе, соответствуют природе социалистических общественных отношений, социалистическому правосознанию и советскому праву [7, с. 128].

С развитием нашего общества и государства отдельные демократические принципы правосудия претерпели качественные изменения. Поэтому в Конституции СССР и конституциях союзных и автономных республик уточнено содержание ряда принципов, они получили более четкое и развернутое выражение, а некоторые сформулированы и закреплены впервые. С данным обстоятельством связано то, что после принятия Конституции СССР активизировалась научная разработка принципов правосудия общенародного государства [7, с. 128; 8, с. 202—208; 12, с. 91—94].

Вместе с тем отметим тот факт, что до настоящего времени еще не получила надлежащей научной интерпретации ст. 162 Конституции, которая впервые закрепила принцип участия представителей общественных организаций и трудовых коллективов в судопроизводстве по гражданским и уголовным делам.

Большинство авторов правильно трактуют положение ст. 162 Конституции СССР как принцип гражданского и уголовного судопроизводства [8, с. 203; 12, с. 91—94]. Однако отдельные авторы утверждают, что представители общественных организаций и трудовых коллективов не участвуют по всем гражданским делам, и это не влияет на правосудность судебных решений [14, с. 141—143]. Думается, что с таким ограниченным, уз-

коюридическим пониманием принципов судопроизводства согласиться нельзя.

Правовые принципы, как подчеркивает С. С. Алексеев, выражают основы права, закрепляемые в нем закономерности общественной жизни [4, с. 102]. Это относится и к принципам процессуальных отраслей права, в том числе и гражданско-процессуального. На процессуальных отношениях отражаются характер политической системы, степень ее демократизма [11, с. 61].

Гражданское судопроизводство, как известно, в соответствии со своими задачами осуществляет наряду с охранительной предупредительную и воспитательную функции. Поэтому привлечение общественности к рассмотрению гражданско-правовых споров — важное средство усиления воспитательного воздействия правосудия по гражданским делам. В. И. Ленин неоднократно подчеркивал огромное воспитательное значение судов. Критикуя Наркомюст за недостаточное внимание к воспитательной роли судебной деятельности, он писал: «Воспитательное значение судов громадно. Где у нас забота об этом? Где учет реальных результатов? Этого нет, а это азбука всей юридической работы» [1, т. 44, с. 397].

Свидетельством закономерного процесса дальнейшей демократизации правосудия, усиления его воспитательно-предупредительной функции явилось закрепление в ст. 162 Конституции СССР принципа участия представителей общественных организаций и трудовых коллективов в судопроизводстве по гражданским и уголовным делам. В этой связи, исследуя эффективность действующего гражданско-процессуального законодательства об участии представителей общественности в судебном разбирательстве и перспективы его совершенствования, необходимо прежде всего решить вопрос о природе данного принципа. «...Для применения разумных постановлений, — указывал В. И. Ленин, — нужны судьи, не сведенные на положение простых чиновников, нужно участие представителей общества в суде и общественного мнения — в обсуждении дела» [1, т. 4, с. 405].

Из ленинского положения следует вывод о том, что принцип участия представителей общественных организаций и трудовых коллективов необходимо рассматривать как специфическую форму проявления общественного мнения. В постановлении ЦК КПСС от 26 апреля 1979 г. «О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы» содержится требование ко всем руководителям, партийным, общественным организациями «особое внимание уделять глубокому и всестороннему изучению общественного мнения», «уважать мнения членов трудового коллектива» [3, с. 11].

В философской и юридической литературе высказаны различные точки зрения на сущность общественного мнения. Боль-

шинство философов и юристов склоняются к тому, что общественное мнение следует выводить из известных форм общественного сознания. Так, Е. Л. Бонк под общественным мнением понимает «своеобразное состояние общественного сознания, одну из его форм, не имеющую строго определенного предмета отражения» [5, с. 41]. Примерно так же трактуют общественное мнение и авторы «Краткого словаря по философии» [10, с. 224]. Прав, на наш взгляд, Ю. М. Грошевой, который пишет, что «общественное мнение — это массовое суждение различных коллективов, содержащее в себе оценку дискуссионных явлений общественной жизни и требования практической реализации оценок» [9, с. 145].

Приведенные положения о понятии и структуре общественного мнения подчеркивают необходимость решения вопроса о закреплении в процессуальном законодательстве правила об обязательном участии по ряду гражданских дел представителей общественных организаций и трудовых коллективов, а также дачи рекомендаций о более широком его использовании при отправлении правосудия в общенародном государстве.

Вопрос о функциях общественного мнения в правосудии весьма важен как для общей характеристики принципа участия представителей общественных организаций и трудовых коллективов в гражданском судопроизводстве, так и для оценки эффективности законодательства, решения вопроса о процессуальной правосубъектности представителей общественности.

Думается, что о функциях общественного мнения необходимо говорить в двух аспектах. Во-первых, как о социальном феномене. Здесь общественное мнение выполняет регулирующую, оценочную, воспитательную, контролирующую, консультирующую, аналитическую и информационную функции [6, с. 34]. Во-вторых, как о юридическом феномене, свойственном определенной сфере правового регулирования, в частности, правосудию по гражданским делам. В данном случае функции общественного мнения определяются тем, что право, являясь регулятором социалистических общественных отношений, закрепляет функционирование общественного мнения в правовой форме, тесно связанной с целями правового регулирования и задачами гражданского судопроизводства. Эти функции сводятся, полагаем, к следующим: информативной, правовоспитательной, превентивной и контрольной.

Многообразные функции общественного мнения в гражданском судопроизводстве позволяют сделать и другой вывод: процессуальная правосубъектность представителей общественных организаций и трудовых коллективов в гражданском судопроизводстве нуждается в дальнейшем нормативном расширении. Общественное мнение может оказать реальное влияние на разрешение гражданского дела в суде при условии, что его носители — общественные организации и трудовые коллективы —

являются субъектами права, наделены гражданской процессуальной правоспособностью.

Таким образом, изложенное свидетельствует об актуальности рассматриваемой проблемы и перспективности ее научной разработки для теории и практики гражданского процесса, особенно в свете Закона о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. *Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза.*—М., 1986. 3. *О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы.* Постановление ЦК КПСС от 26 апреля 1979 г. М., 1979. 4. *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. В 2-х. Свердловск, 1972, т. 1. 5. *Бонк Е. Л.* Общественное мнение и эффективность юридической нормы//Правоведение. 1979. № 5. С. 41—44. 6. *Ганчев Д.* Изучение и формирование общественного мнения. М., 1983. 7. *Кац С. Ю., Комаров В. В.* Развитие принципов советского гражданского судопроизводства в Конституции СССР 1977 г.//Проблемы социальности. 1979. Вып. 4. с. 125—134. 8. *Конституционные основы правосудия в СССР.* М., 1981. 9. *Конституционные основы советской социалистической демократии.* Х., 1982. 10. *Краткий словарь по философии.* М., 1982. 11. *Сабо И.* Основы теории права. М., 1974. 12. *Семенов В. М.* Конституционные принципы гражданского судопроизводства. М., 1982. 13. *Соотношение материального и процессуального права*//Труды ВЮЗИ. М., 1980.

Поступила в редколлегию 12.10.84.

М. В. БУРОМЕНСКИЙ, канд. юрид. наук

Харьков

СССР И ЭФФЕКТИВНОЕ ВЕДЕНИЕ ПЕРЕГОВОРОВ О РАЗОРУЖЕНИИ

Одной из первых задач, стоящих перед нашим государством со дня его существования, стало провозглашенное Декретом о мире обеспечение прочного демократического мира. Борьба за разоружение — главный конституционный принцип внешней политики Советского Союза. Внешняя политика СССР направлена на достижение всеобщего и полного разоружения (ст. 28).

В декабре 1917 г. В. И. Ленин отмечал: «Теперь борьба за мир начата. Борьба эта трудна. Кто думал, что мира достигнуть легко, что стоит только лишь заикнуться о мире, и буржуазия поднесет его нам на тарелочке, тот совсем наивный человек» [1, т. 35, с. 116]. Эти слова актуальны и сегодня. Социалистические страны во главе с СССР ведут неустанную борьбу за достижение скорейшего прогресса в деле ограничения вооруже-

ний. В условиях развязанной реакционными кругами империализма гонки вооружений вопрос о немедленном снижении уровня военного противостояния, а значит, и об эффективности действий в этом направлении стоит с особой остротой.

Необходимость таких действий следует прежде всего из Устава ООН. Осуществление главной цели ООН — поддержание международного мира и безопасности — логически требует от государств «предпринимать эффективные коллективные меры для предотвращения и устранения угрозы миру» (ст. 1 Устава ООН). Термин «коллективные меры» не ограничивается только мерами превентивного или принудительного характера с целью устранения в соответствии с Уставом ООН такой угрозы [9, с. 63]. Принцип поддержания международного мира и безопасности включает в себя принцип разоружения (ст. 11 Устава), в этой связи можно говорить о системе коллективных мер и по разоружению [5, с. 28]. Императивность данного положения еще более усиливается обязательствами, вытекающими из п. 5 ст. 2 Устава ООН.

Понятие эффективности рассматривается в юридической науке как соотношение «между фактически достигнутым действительным результатом и той непосредственной ближайшей целью, для достижения которой были приняты соответствующие юридические нормы» [6, с. 196]. Данное соотношение можно рассматривать и с точки зрения того, в какой мере принятое решение отражает цель, и с учетом временной характеристики — как скоро произошла выработка такого решения.

Все международные органы переговоров, в том числе и по разоружению, создаются с определенной целью и по своей юридической природе в конечном счете являются межправительственными конференциями, которые в науке международного права рассматривают как «целестремленную систему» [7, с. 20]. Это означает, что взаимодействие ее компонентов должно происходить в направлении определенной государствами-участниками непосредственной цели. Мера выполнения непосредственной цели свидетельствует о прогрессе в достижении главной — всеобщем и полном разоружении под эффективным международным контролем. Стремление к ней — требование современного международного права, закрепленное в действующем принципе разоружения. Позиция СССР здесь остается неизменной: «...прилагать все усилия, ... добиваться практического решения задач свертывания гонки вооружений, сокращения накопленных арсеналов, обеспечения условий для прочного мира» [4]. Однако на переговорах о разоружении по вине империалистических стран-партнеров непосредственная цель и результат не всегда совпадают — иногда результат является частью та-

кой цели*, а нередко цель не достигается**. Исходя же из того, что непосредственная цель любых переговоров, в какой бы правовой форме она ни была закреплена, выступает в качестве юридически обязательного ориентира, ее изменение может произойти лишь по соглашению всех участвующих сторон. Соблюдение цели, таким образом, должно исключать и действия, по своему существу противоречащие предмету и объекту переговоров***. Ведь ведение переговоров о разоружении, как и любых других, не является самоцелью.

С целью переговоров непосредственно связан вопрос о времени достижения результата. Как «сложный комплекс мер по ограничению и в конечном счете упразднению вооружений» [8, с. 28], разоружение зависит от военных, научно-технических, экономических и других факторов. В условиях НТР соотношение таких факторов не постоянно в силу непосредственного отражения технического прогресса на предмете переговоров: появляются новые виды вооружений, усовершенствуются уже существующие. Не случайно в международном праве обязанности вести переговоры о разоружении вполне определенно придаются временные рамки. Употребление терминов «скорейшее», «безотлагательное» получило широкое распространение в текстах международных договоров, в решениях международных организаций. Нередко Генеральная Ассамблея ООН называет конкретные сроки желательного завершения переговоров. На срочную необходимость достижения разоружения указывают юридически обязательные резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, принятые единогласно и содержащие толкование положений Устава ООН (рез. 808А(IX), 2625(XXV)). Эта норма конкретизирована в отношении отдельных направлений переговоров в действующих международных договорах. Например, в Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) оружия и токсинов речь идет о неотложности исключения из арсеналов химического оружия. Таким образом, обязанность скорейшего

* Переговоры о запрещении химического и бактериологического оружия завершились выработкой Конвенции о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического оружия и токсинов и их уничтожении.

** Например, США своими действиями в 1984 г. подорвали объект и предмет переговоров об ограничении ядерных вооружений в Европе, чем создали невозможность для их продолжения.

*** В соответствии с советско-американской договоренностью в январе 1985 г. предмет переговоров в Женеве — «комплекс вопросов, касающихся космических и ядерных вооружений — стратегических и средней дальности, — причем все эти вопросы будут рассматриваться и решаться во взаимосвязи» [3, 1985, 10 янв.] — связан с целью переговоров непосредственно. Практические исследования США по программе СОИ, создание в сентябре 1985 г. нового космического командования, продолжающаяся в США модернизация стратегических вооружений не только подрывают предмет советско-американских переговоров, но и противодействуют достижению их цели.

ведения переговоров о разоружении выступает в качестве международно-правовой нормы. Норма эта тем более важна, что все переговоры о разоружении представляют собой в совокупности сложный механизм, где ход одних переговоров влияет на развитие других. Затягивание империалистическими государствами переговоров или срыв их отрицательно отражается на системе международно-правовых отношений по ограничению вооружений и разоружению. Поэтому социалистические страны стоят за то, чтобы вести переговоры по-деловому, в позитивном духе, осуществлять шаги, способствующие созданию благоприятной атмосферы для их прогресса, не предпринимать действий, которые могли бы их осложнить [2].

Вопрос об эффективности усилий государств по ограничению вооружений и разоружению неоднократно поднимался в международном праве. В Совместном заявлении СССР и США о согласованных принципах для ведения переговоров о разоружении сказано: «Государства, участвующие в переговорах (о разоружении.— М. Б.), должны стремиться к достижению и осуществлению наиболее широкого соглашения в возможно кратчайший срок» [10, с. 445]. Сегодня эффективное ведение переговоров о разоружении органически входит как правовое обязательство в действующий международно-правовой принцип разоружения и включает соблюдение государствами целого комплекса норм: предпринимать инициативы и меры, останавливающие и поворачивающие вспять гонку вооружений; активно использовать право участвовать в переговорах, добросовестно их вести; стремиться, чтобы договоры дополняли друг друга, чтобы процесс переговоров был непрерывным, шел самыми быстрыми темпами, воздерживаться от создания помех переговорам.

Обязательство эффективно вести переговоры о разоружении лежит не в плоскости политической воли и желания государств. Это — норма международного права и добросовестное ее соблюдение — важный этап для достижения прогресса в деле разоружения.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. Совместное заявление встречи руководящих партийных и государственных деятелей НРБ, ВНР, ГДР, СРР, ЧССР в Москве 28 июня 1983 г. — Правда, 1983, 29 июня. 3. Совместное советско-американское заявление. — Известия, 1985, 10 янв. 4. Выступление М. С. Горбачева на церемонии завершения встречи на высшем уровне в Женеве. — Известия, 1985, 22 нояб. 5. Александрова Э. С. ООН: Объединенные действия по поддержанию мира. М., 1978. 359 с. 6. Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1981. Т. 1. 359 с. 7. Ашавский Б. М. Межправительственные конференции. М., 1980. 124 с. 8. Богданов О. В. Некоторые международно-правовые аспекты проблемы разоружения. В кн.: Международное право и международный правопорядок. М., 1981. с. 12—29. 9. Словарь международного права. М., 1982. 243 с. 10. 50 лет борьбы СССР за разоружение: Сб. документов. М., 1967. 690 с.

Поступила в редколлегию 13.12.83.

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА БОРЬБЫ С БЕСХОЗЯЙСТВЕННОСТЬЮ

В осуществлении курса КПСС на ускорение социально-экономического развития страны наряду со всемерной интенсификацией производства на основе научно-технического прогресса, структурной перестройки экономики, эффективных форм управления, организации и стимулирования труда [1, с. 27], более полным использованием имеющихся резервов экономии материальных ресурсов важное значение приобретают административно-правовые средства борьбы с бесхозяйственностью. Под бесхозяйственностью понимается отклонение от нормального режима функционирования социалистического экономического механизма. Результаты бесхозяйственности как нерационального, неэкономного ведения хозяйствования проявляются в неисполнении плановых заданий, нанесении материального ущерба предприятиям, потерях рабочего времени, порче и приведении в негодность товароматериальных ценностей, замораживании сырья, неэффективном использовании резервов и финансовых ресурсов, разного рода моральных потерях [5, с. 21].

Административно-правовые средства борьбы с бесхозяйственностью — это урегулированные нормами административного права взаимосвязанные способы, посредством которых обеспечивается ее предупреждение и пресечение. К таким основным административно-правовым средствам относятся: ее административно-правовое регулирование; разносторонняя деятельность государственных органов, общественных организаций и трудовых коллективов по предупреждению и пресечению бесхозяйственности; привлечение к административной ответственности должностных лиц за отступление от установленного режима функционирования социалистического экономического механизма. Указанным средствам отведено важное место в совершенствовании хозяйственного механизма, усилении режима экономии, воспитании работников в духе бережного отношения к социалистической собственности.

Сущность и значение правового регулирования борьбы с бесхозяйственностью заключается в определении и реализации разнообразных организационно-правовых мер, направленных на усиление экономии и рациональное использование всех видов сырья и материалов, создание научно обоснованных планов и нормативов выпуска продукции и расходования сырья, совершенствование способов контроля за хозяйственной деятель-

ностью предприятий и объединений. Особое место в регулировании занимают законодательные акты, совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР, правительственные акты, направленные на усиление работы по экономии и рациональному использованию сырьевых, топливно-энергетических и других материальных ресурсов, совершенствование деятельности государственных органов в административно-хозяйственной сфере. Административно-правовое регулирование признано активизировать применение экономических рычагов, других стимулов, обеспечивающих усиление режима экономии и борьбу с бесхозяйственностью.

В последние годы усиливается использование административно-правовых средств в деятельности министерств и ведомств, их органов на местах в обеспечении умелого, хозяйственного расходования всех видов ресурсов, более интенсивном использовании достижений научно-технического прогресса для усиления режима экономии. Совершенствуется контрольно-ревизионная работа центральных органов управления, повышается роль бухгалтерского учета в рациональном и экономном использовании ресурсов [3, 1982, № 22, ст. 113; 1985, № 13, ст. 54]. С 1983 г. наряду с показателями себестоимости продукции утверждаются лимиты материальных затрат. Урегулированы порядок реализации сверхнормативных и неиспользуемых материальных ценностей, нормы учета и отчетности расходования и экономии материальных ресурсов [3, 1981, № 22, ст. 126].

Важные задачи в деле экономического, хозяйственного расходования товароматериальных ценностей решают и функциональные органы, наделенные надведомственными полномочиями. Государственный плановый комитет СССР, государственные комитеты по материально-техническому снабжению, по науке и технике, по ценам и другие регулируют и координируют деятельность министерств и ведомств, предприятий и объединений в соответствующих сферах, способствуют совершенствованию хозяйственного метода руководства. Роль местных хозяйственных органов заключается в непосредственном проведении в жизнь решений министерств, государственных комитетов и ведомств. От их умелого подхода к работе и зависит конечный результат в борьбе с бесхозяйственностью.

Важные функции в обеспечении режима экономии и борьбе с бесхозяйственностью принадлежат местным Советам народных депутатов. С помощью разнообразных организационно-правовых форм и методов они эффективно используют свои полномочия во всех отраслях хозяйства. В соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета СССР «О работе Советов народных депутатов по усилению режима экономии и рациональному использованию материальных ресурсов» от 25 августа 1981 г. [2, 1981, № 35, ст. 1013] местными Советами немало делается для обеспечения коренного улучшения работы по ру-

ководству подчиненными им государственными органами, предприятиями, объединениями и организациями в области экономии и рационального использования сырья, материалов топлива, энергии, сельскохозяйственных продуктов и других материальных ресурсов. Их деятельность в обеспечении режима экономии и борьбы с бесхозяйственностью заключается в координации усилий других государственных органов, предприятий, объединений различной ведомственной подчиненности по выполнению государственных заданий, рациональному использованию материальных ресурсов, кооперации производства, созданию вспомогательных цехов, баз, складских помещений, подъездных путей, коммуникаций общего пользования [4].

Важная роль в деле борьбы с бесхозяйственностью принадлежит органам народного контроля, на которые возложено осуществление контрольных функций за исполнением директив партии и государства по выполнению государственных планов и заданий. Свой вклад в решение вопросов, связанных с усилением режима экономии и бережливости, борьбой с бесхозяйственностью, вносят общественные организации и трудовые коллективы. Их деятельность помогает совершенствовать управление промышленными объединениями, входящими в них предприятиями и организациями, служит важным средством сочетания общегосударственных интересов с личными, способствует совершенствованию и распространению рациональных, хозяйственных методов работы, своевременному и высококачественному выполнению народнохозяйственных планов.

В деле обеспечения режима экономии и борьбы с бесхозяйственностью используются и меры административной ответственности. В настоящее время усилена ответственность должностных лиц и граждан за неэкономное расходование электрической и тепловой энергии, некоторые иные правонарушения в области хозяйственной и бытовой деятельности. На XXVII съезде подчеркивалась необходимость усиления применения мер административного воздействия к лицам, виновным в выпуске недоброкачественной продукции, принятия специального закона о качестве продукции [1].

Административная ответственность способствует наведению порядка в междоговорных отношениях, интенсификации производства, расширению прав и хозяйственной самостоятельности предприятий, позволяет решительно пресекать любые проявления ведомственности и местничества, бюрократизма и волюнтаризма.

Список литературы: 1. Горбачев М. С. Политический доклад Центрального Комитета КПСС XXVII съезду Коммунистической партии Советского Союза, 25 февраля 1986 г. М., 1986. 2. Ведомости Верховного Совета СССР. 3. СП СССР. 4. Авакьян С. А. Советы и руководство экономикой. М., 1985. 5. Павловский Р. С. Экономное использование ресурсов — принцип социалистического хозяйствования//Рад. право, 1983. № 6. С. 21.

Поступила в редколлегию 17.12.84.