

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ О. Е. КУТАФИНА (МГЮА)

О. Е. Кутафин

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ



Электронные версии книг на сайте
www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2016

УДК 342(470+571)(075.8)
ББК 67.400(2Рос)я73
К59

Электронные версии книг
на сайте www.prospekt.org

Автор:

Кутафин О. Е., доктор юридических наук, профессор, ректор и президент Московской государственной юридической академии (ныне Московский государственный юридический университет (МГЮА)) (1987–2007), академик и член президиума Российской академии наук, заслуженный деятель науки РФ, почетный работник высшего профессионального образования РФ, член президиума ВАК РФ, академик Российской академии образования, автор монографий и учебников по конституционному и муниципальному праву.

Составитель сборника, автор вступительных статей:

профессор, доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» **В. В. Комарова.**

Кутафин О. Е.

К59 Избранные труды / сост. В. В. Комарова. — Москва : Проспект, 2016. — 368 с.

ISBN 978-5-392-21154-8

Богатое научное наследие Олега Емельяновича Кутафина составляют не только базовые учебники по конституционному и муниципальному праву, энциклопедического уровня монографические исследования, но и глубокие статьи, блестящие лекции и выступления. Публикация сборника работ основоположника научной школы «Школа российского конституционализма» кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» направлена на сохранение научного наследия, развитие его идей учениками, коллегами и последователями, обеспечение учебного процесса молодых юристов, студентов бакалавриата, магистратуры, аспирантуры.

УДК 342(470+571)(075.8)
ББК 67.400(2Рос)я73

Благодарим за участие в формировании серии «Научное наследие» основоположников научной школы «Школа российского конституционализма» семью О. Е. Кутафина, студентов магистратуры по магистерской программе «Юрист в органах власти», набор 2014–2015 гг. (руководитель программы В. В. Комарова), аспирантов кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), студентов бакалавриата — всех участников проекта.

Научное издание

Кутафин Олег Емельянович

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

Оригинал-макет подготовлен компанией ООО «Оригинал-макет»

www.o-maket.ru; тел.: (495) 726-18-84

Санитарно-эпидемиологическое заключение

№ 77.99.60.953.Д.004173.04.09 от 17.04.2009 г.

Подписано в печать 22.03.2016. Формат 60×90^{1/16}.

Печать цифровая. Печ. л. 23,0. Тираж 200 экз. Заказ №

ООО «Проспект»

111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

© Кутафина Н. Н., наследник, 2016

© Комарова В. В., составление,

вступительные статьи, 2016

© ООО «Проспект», 2016

ISBN 978-5-392-21154-8



Олег Емельянович
Кутафин

Вступительная статья

Олег Емельянович Кутафин оставил богатое научное наследие, к которому будут постоянно обращаться современники и будущее поколение юристов. Диапазон его научных интересов необычайно широк, труды Олега Емельяновича являются кладезем глубоких и оригинальных мыслей, образцом великолепного логического анализа, доказательной полемики, умения просто и доступно писать о сложном.

Помимо базовых учебников по конституционному и муниципальному праву, энциклопедического уровня монографических исследований, научное наследие основоположника научной школы «Школа российского конституционализма» кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА) составляют блестящие интервью и статьи по различным вопросам государственной и общественной жизни страны. Каждая его статья, выступление поражают смелостью идей, фундаментальностью постановки научных проблем, новизной подходов к оценке явлений правовой и социальной действительности.

Для сохранения научного наследия Олега Емельяновича Кутафина, выраженного в статьях, лекциях и выступлениях, было принято решение опубликовать сборники его работ.

Выступления и статьи для нашего первого сборника мы взяли из ведущих отраслевых журналов «Советское государство и право», затем «Государство и право», «Право и экономика», «Законность», «Журнал российского права». Работы О. Е. Кутафина были опубликованы в научных журналах МГУ имени М. В. Ломоносова «Вестник Московского университета» и юридической академии «Lex Russica. Научные труды МГЮА»; тезисы его выступлений — из сборников материалов Всероссийских и Международных научно-практических конференций.

Сборник начинается с авторефератов кандидатской и докторской диссертаций Олега Емельяновича Кутафина:

- автореферат диссертации кандидата юридических наук, диссертация на тему «Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР» была защищена в МГУ имени М. В. Ломоносова в 1965 году;

- автореферат диссертации доктора юридических наук, диссертация на тему «Плановая деятельность советского государства: государственно-правовой аспект» была защищена в 1979 году.

Работы Олега Емельяновича Кутафина в этом сборнике сгруппированы по следующим направлениям:

- актуальные вопросы теории конституционного права;
- вопросы конституционного развития;
- теория демократии;
- вопросы планирования деятельности Советов народных депутатов и вопросы внутреннего устройства Советов народных депутатов;
- вопросы образования.

В сборнике собраны работы Олега Емельяновича Кутафина с целью популяризации среди молодых юристов, студентов бакалавриата, магистратуры, аспирантуры; развития его идей учениками, коллегами и последователями.

В. В. Комарова,
профессор, доктор юридических наук,
заведующая кафедрой конституционного
и муниципального права
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет
имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»

Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР

Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Верховный Совет СССР является высшим органом государственной власти СССР, носителем суверенитета советского народа. Ему принадлежит вся полнота власти в Советском социалистическом общенародном государстве.

Исключительно важную роль в работе Верховного Совета СССР играют постоянные комиссии его палат: Бюджетные комиссии, Комиссии законодательных предположений, Комиссии по иностранным делам и Экономическая комиссия Совета Национальностей¹. Их создание тесно связано с самой природой Верховного Совета СССР как работающего, представительного учреждения, Постоянные, комиссии палат служат важной, организационной, формой деятельности Верховного Совета СССР, обеспечивающей, наряду с другими формами его работы повседневное функционирование высшего представительного органа Союза ССР, непрерывность его деятельности, успешное выполнение им своих задач.

В ходе развернутого строительства коммунизма роль постоянных комиссий Советов будет повышаться. Программа КПСС рассматривает повышение их роли в качестве одного из важных условий дальнейшего развития Советов как представительных органов государственной власти.

¹ Мандатные комиссии, избираемые палатами также на весь срок полномочий Верховного Совета СССР, в диссертации не рассматриваются. Автор полагает, что Мандатные комиссии, в силу специфики их задач, требуют отдельного рассмотрения. Именно таким образом решается этот вопрос палатами Верховного Совета СССР при организации постоянных комиссий (См., напр.: Заседания Верховного Совета СССР шестого созыва (первая сессия): стенографический отчет. Изд. Верховного Совета СССР, 1962. С. 11 и 28).

Советские ученые-юристы и практические работники неоднократно обращались к исследованию постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей. В их работах, посвященных Верховному Совету СССР, постоянным комиссиям его палат, а также некоторым другим вопросам, рассматривались юридическая природа и правовое положение постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей, вопросы их организации и деятельности и другие¹. Однако до сих пор еще не было опубликовано ни одного монографического исследования, посвященного постоянным комиссиям палат Верховного Совета СССР.

Между тем такое исследование является весьма актуальным особенно сейчас, когда разрабатывается проект новой Конституции СССР, настойчиво и совершенно справедливо ставится вопрос о необходимости подготовки положений о всех постоянных комиссиях палат Верховного Совета СССР.

Положения Программы КПСС, касающиеся постоянных комиссий Верховных Советов, важное значение этих органов палат в деятельности Верховного Совета СССР, необходимость монографического исследования о них послужили определяющими основаниями для выбора автором темы диссертационной работы.

При написании диссертации автор руководствовался произведениями классиков марксизма-ленинизма, материалами партийных съездов, конференций и пленумов ЦК КПСС, постановлениями ЦК КПСС, работами видных деятелей Коммунистической партии и Советского государства.

Диссертация написана на основе изучения стенографических отчетов; заседаний Верховного Совета СССР; материалов, связанных с работой постоянных комиссий, которые содержатся в различных архивах, в частности в Центральном государственном архиве Октябрьской

¹ См., напр.: *Аскеров А. А.* Очерки советского строительства. М.: Изд-во МГУ, 1953; *Васильев А.* Постоянные комиссии Верховного Совета СССР // Советское государство и право. 1940. № 4; *Гедвилас М. А., Новиков С. Г.* О деятельности Комиссий законодательных предположений Верховного Совета СССР // Советское государство и право. 1957. № 9; *Георгадзе М. П.* Четвертый созыв. М.: Известия Советов депутатов трудящихся СССР, 1958; *Кириченко М. Г.* Верховный Совет СССР. М.: Госюриздат, 1962; *Кравцов Б. П.* Верховный Совет СССР. М.: Госюриздат, 1954; *Лепешкин А. И. и др.* Курс советского государственного права. Т. 2. М.: Госюриздат, 1962; *Новиков С. Г.* Постоянные комиссии Верховного Совета СССР. М.: Госюриздат, 1962; *Расулов Д. Р., Новиков С. Г.* Вопросы дальнейшего совершенствования работы Комиссий законодательных предположений Совета Национальностей Верховного Совета СССР // Советское государство и право. 1961. № 10; *Сенин И. С.* Некоторые вопросы деятельности Бюджетной комиссии Совета Союза Верховного Совета СССР // Советское государство и право. 1962. № 11; *Смирнов А.* Организация работы бюджетных комиссий Верховного Совета СССР // Советские депутаты трудящихся. 1963. № 3; *Тихомиров Ю. А.* Советы и развитие государственного управления. М.: Юридическая литература, 1963; *Шеремет К. Ф., Барабашев Г. В.* Советское строительство. М.: Госюриздат, 1961 и др.

революции и социалистического строительства, а также на основе знакомства с деятельностью постоянных комиссий палат непосредственно на их заседаниях, и на заседаниях их рабочих органов.

В диссертации делается попытка исследовать юридическую природу и правовое положение постоянных комиссий палат, принципы и порядок их организации деятельности, виды и формы их работы, правовую природу актов комиссий.

Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения.

Во Введении рассматриваются основные причины, вызывающие необходимость организации постоянных комиссий палат, обосновывается выбор темы диссертации, актуальность и важное практическое значение исследуемых в ней вопросов.

Первая глава посвящена исследованию правовой природы постоянных комиссий, рассмотрению принципов и порядка их организации, системы комиссий.

Анализ задач, возложенных на постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР первого, а также всех последующих созывов показывает, что задачи постоянных комиссий на различных этапах их деятельности не оставались неизменными. Созданные первоначально как главным образом подготовительные органы палат, постоянные комиссии после XXII съезда КПСС в соответствии с принятой им Программой КПСС становятся также контрольными органами Совета Союза и Совета Национальностей и органами содействия претворению в жизнь актов Верховного Совета СССР. Однако правовая природа комиссий в своих главных, коренных чертах всегда оставалась неизменной. Постоянным комиссиям никогда не предоставлялось каких-либо властных полномочий. Они всегда были призваны исполнять только функции, имеющие исключительно вспомогательный характер. Поэтому на протяжении всей своей деятельности постоянные комиссии Совета Союза и Совета Национальностей всегда оставались вспомогательными органами палат Верховного Совета СССР.

Определяя конкретные пути дальнейшего развития постоянных комиссий Верховных Советов, Программа КПСС подчеркивает необходимость усиления прежде всего их контрольной деятельности и содействия претворению в жизнь актов, принятых соответствующим Верховным Советом. Таким образом, во главу угла дальнейшего развития постоянных комиссий Верховных Советов ею ставятся те стороны их деятельности, которые в прошлом получили наименьшее развитие¹.

В диссертации дается критика встречающихся в нашей юридической литературе точек зрения, согласно которым постоянные комиссии рас-

¹ XXII съезд Коммунистической партии Советского Союза: стенографический отчет. Т. I. М.: Госполитиздат, 1962. С. 305.

смастриваются в качестве внутренних органов палат¹, либо относятся к числу органов государства².

Наряду с исследованием правовой природы постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР, диссертация содержит характеристику положения и роли постоянных комиссий (комитетов) высших представительных органов государственной власти зарубежных социалистических стран. Она свидетельствует о единстве основных, наиболее существенных черт, свойственных правовой природе постоянных вспомогательных органов высших представительных учреждений всех социалистических стран. В работе показано коренное, принципиальное отличие этих органов палат от постоянных комитетов (комиссий) буржуазных парламентов.

В первой главе содержится также краткий исторический очерк, посвященный комиссиям съездов Советов СССР и ЦИК СССР, в том числе постоянной Бюджетной комиссии ЦИК СССР.

В Конституции СССР 1936 года ничего не сказано о постоянных комиссиях палат Верховного Совета СССР. Между тем обстоятельства, обусловившие необходимость организации постоянных комиссий, место комиссий в деятельности Верховного Совета СССР, свидетельствуют о том, что институт постоянных комиссий высшего представительного органа Союза ССР должен получить соответствующее закрепление в конституции. В этой связи в диссертации рассматриваются возможные варианты решения этого вопроса в Конституции СССР.

В первой главе диссертации содержится подробная характеристика принципов и порядка образования постоянных комиссий палат.

Действующие в настоящее время Положения о Комиссиях законодательных предположений и постановление Совета Национальностей от 11 февраля 1957 года «Об образовании. Экономической комиссии Совета Национальностей» не дают и не могут, разумеется, дать достаточно полного представления об организации всех постоянных комиссий палат. Поэтому исследование этих вопросов в работе основано главным образом на имеющейся практике.

Одним из наиболее важных принципов организации постоянных комиссий является формирование их соответствующими палатами только из числа депутатов Верховного Совета СССР. В диссертации раскрывается значение этого принципа.

¹ Подобной точки зрения придерживался А. А. Аскеров (См. указ. произв., стр. 191). Она высказана также в «Курсе советского государственного права», под ред. А. И. Лепешкина (см. указ. произв., стр. 402).

² Такого рода характеристика постоянных комиссий палат содержится в статье П. Т. Василенкова «К вопросу о классификации советских государственных органов», помещенной в «Вестнике Московского университета» (См. Вестн. Моск. ун-та, сер. «Право». 1951. № 7. С. 59–60).

Формулируя десять тезисов о Советской власти, В. И. Ленин указывал, что дальнейшее развитие советской организации государства должно состоять в том, чтобы «каждый член Совета обязательно нес постоянную работу по управлению государством, наряду, с участием в собраниях Совета»¹.

Воплощению этой ленинской идеи на практике успешно служат постоянные комиссии палат. Сформированные из депутатов Верховного Совета СССР, они обеспечивают им реальную возможность активно и непосредственно участвовать в работе Верховного Совета СССР помимо их участия в его заседаниях.

Количественный состав комиссий определяется палатами при их образовании и зависит от объема возложенных на них задач. При этом учитывается опыт деятельности аналогичных комиссий прошлого созыва. В диссертации показана динамика роста количественных составов постоянных комиссий палат, обосновывается необходимость их дальнейшего увеличения в связи с возросшим объемом задач постоянных комиссий после принятия новой Программы КПСС.

Формирование персонального состава комиссий также подчинено цели наиболее успешного выполнения задач, поставленных перед соответствующими комиссиями. В работе содержится подробный анализ персонального состава постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР пятого, шестого, а по вопросу о преемственности, и сменяемости персонального состава комиссий — и более ранних созывов. Он показывает, что в состав любой из комиссий в настоящее время может быть избран каждый депутат Верховного Совета СССР.

Обстоятельством, исключающим возможность пребывания депутата в составе той или иной либо даже всех постоянных комиссий, может стать лишь его избрание председателем или заместителем председателя палаты; избрание в состав Президиума Верховного Совета СССР, а также назначение его руководителем органа государственного управления, деятельность которого является предметом контроля соответствующей постоянной комиссии.

Персональный состав комиссий отражает основные особенности состава соответствующих палат.

Постоянные комиссии Совета Союза и Совета Национальностей избираются палатами на весь срок полномочий Верховного Совета СССР. В результате срок их полномочий исчисляется с момента образования каждой комиссии и заканчивается с избранием Верховного Совета СССР нового созыва.

Некоторыми специфическими чертами характеризуется порядок организации Экономической комиссии Совета Национальностей. Она формируется по принципу равного представительства в ее составе всех

¹ Ленин В. И. Соч. Т. 27. С. 129.

союзных республик из числа депутатов Совета Национальностей, знающих особенности соответствующих республик.

Рассматривая действующую систему постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей, автор отмечает, что эта система уже в настоящее время нуждается в существенном изменении. Активизация деятельности Верховного Совета СССР, повышение его роли в решении важнейших вопросов государственной, хозяйственной и культурной жизни страны, новые задачи, поставленные перед постоянными комиссиями, в свете Программы КПСС, в том числе задача осуществления комиссиями систематического контроля над деятельностью министерств и других органов государственного управления СССР, создают необходимость увеличения числа постоянных комиссий палат и создания ряда комиссий отраслевого характера.

На основе изучения опыта организации постоянных комиссий Верховных Советов союзных республик, высших представительных органов государственной власти некоторых зарубежных социалистических стран, а также опыта действующей системы постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей в диссертации вносится предложение образовать дополнительно следующие отраслевые постоянные комиссии палат: по вопросам обороны и государственной безопасности; социалистической законности; по вопросам внутренней и внешней торговли; по промышленности; по строительству; по сельскому хозяйству и заготовкам; по транспорту и связи; по здравоохранению и социальному обеспечению; по культуре и народному образованию.

С учетом характера нынешней деятельности Бюджетных комиссий палат вносится предложение преобразовать их в Комиссии по вопросам народнохозяйственного плана, бюджета и финансов.

В работе содержатся предложения о возможном содержании задач отдельных комиссий палат в рамках предлагаемой системы, а именно:

1. На Комиссии по иностранным делам палат и на Экономическую комиссию Совета Национальностей возлагаются задачи, полностью совпадающие с задачами аналогичных комиссий, действующих в настоящее время.

2. На отраслевые комиссии предлагается возложить:

- а) подготовку и предварительное рассмотрение проектов актов Верховного Совета СССР, относящихся к отраслям, в которых действуют соответствующие комиссии, а также содействие претворению в жизнь этих актов;
- б) предварительное рассмотрение соответствующих разделов проектов народнохозяйственного плана, государственного бюджета и отчета об исполнении Государственного бюджета СССР;
- в) контроль над деятельностью министерств и других органов государственного управления СССР, действующих в данной отрасли государственной, хозяйственной или социально-культурной жизни.

ни (в том числе и по вопросам исполнения ими соответствующих разделов народнохозяйственного плана, и Государственного бюджета СССР).

3. Комиссиям по вопросам народнохозяйственного плана, бюджета и финансов предлагается поручить:

- а) предварительное рассмотрение в целом народнохозяйственных планов и государственных бюджетов СССР, отчетов об исполнении государственных бюджетов СССР с учетом предложений и замечаний, поступивших от отраслевых комиссий; подготовка заключений палатам по этим вопросам;
- б) подготовка и предварительное рассмотрение проектов актов Верховного Совета СССР, относящихся к планово-бюджетной и финансовой областям его деятельности, а также содействие претворению в жизнь этих актов;
- в) контроль над деятельностью Министерства Финансов СССР, центральных плановых органов СССР, а также контроль за исполнением бюджетных показателей министерствами и другими органами государственного управления СССР, деятельность которых в этом смысле не подконтрольна каким-либо иным постоянным комиссиям палат.

4. На Комиссии законодательных предположений предлагается возложить:

- а) подготовку и предварительное рассмотрение предложений об изменении, дополнении или отмене отдельных положений Конституции СССР;
- б) предварительное рассмотрение всех законопроектов, вносимых на утверждение Верховного Совета СССР, с точки зрения их редакции и формы;
- в) подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов и проектов иных актов Верховного Совета СССР по вопросам, относящимся к ведению Верховного Совета СССР, за исключением тех из них, которые относятся к компетенции других постоянных комиссий.

5. Содействие претворению в жизнь указанных актов, контроль за работой центральных государственных органов, ответственных за обеспечение социалистической законности, охрану общественного порядка и прав граждан, а также контроль за соблюдением Конституции СССР следовало бы возложить на Комиссии социалистической законности палат.

Вторая глава диссертации посвящена исследованию правового положения постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР. В ней рассматриваются права и обязанности комиссий, взаимоотношения комиссий с Президиумом Верховного Совета СССР и с Советом Министров СССР, акты постоянных комиссий.

Существенное значение для исследования правового положения постоянных комиссий имеют Положения о Комиссиях законодательных предположений палат, постановление Совета Национальностей «Об образовании Экономической комиссии Совета Национальностей», а также ст. 17, 18, 19, 25, 26. Закона о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик, посвященные Бюджетным комиссиям палат. Однако эти акты не дают достаточно полного представления о правовом положении комиссий. Поэтому исследование этого вопроса ведется, в первую очередь, на основе практики работы комиссий.

Опыт работы постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей свидетельствует о том, что исключительно, важную составную часть их компетенции составляет предварительное, рассмотрение проектов актов, вносимых на рассмотрение Верховного Совета СССР, и представление соответствующим палатам или Верховному Совету СССР в целом своих заключений по рассмотренным ими законопроектам. Вместе с тем опыт показывает, что далеко не все акты, вносимые на рассмотрение Верховного Совета СССР, предварительно рассматриваются постоянными комиссиями. Именно поэтому и возникает необходимость установить действительный круг проектов актов Верховного Совета СССР, подлежащих, предварительному рассмотрению комиссиями.

Практика деятельности комиссий показывает, что в настоящее время обязательному рассмотрению постоянных комиссий подлежат проекты народнохозяйственных планов и государственных бюджетов СССР, а также отчеты об исполнении государственных бюджетов СССР. В числе всех прочих проектов актов, вносимых на рассмотрение Верховного Совета СССР, имеется весьма значительная группа проектов, предварительное рассмотрение которых постоянными комиссиями вообще не практикуется. Это — проекты актов, вносимые на утверждение Верховного Совета СССР Президиумом Верховного Совета СССР, а также проекты актов, предварительное рассмотрение которых, согласно существующему распределению сфер деятельности между имеющимися комиссиями, не входит в компетенцию ни одной из комиссий. Прочие проекты актов из числа представляемых на рассмотрение Верховного Совета СССР обычно предварительно рассматриваются комиссиями. Однако и в этом отношении имеются многочисленные исключения.

В результате анализа этих исключений, а также практики предварительного рассмотрения проектов актов, вносимых на рассмотрение Верховного Совета СССР, в диссертации высказывается предложение, о целесообразности и необходимости предварительного рассмотрения постоянными комиссиями палат всех проектов актов, вносимых на рассмотрение Верховного Совета СССР, за исключением тех из них, которые вносятся на утверждение Верховного Совета Президиумом Верховного Совета СССР, а также тех, которые, согласно существующему

распределению сфер деятельности между имеющимися комиссиями, не входят в компетенцию ни одной из них.

Наряду с предварительным рассмотрением проектов актов, вносимых на утверждение Верховного Совета СССР; в компетенцию постоянных комиссий входит также разработка проектов его актов, которая может осуществляться как по поручению Верховного Совета СССР или соответствующих его палат, так и по собственной инициативе комиссий.

Практика подготовки проектов актов Верховного Совета СССР постоянными комиссиями показывает, что компетенция различных комиссий в этом отношении весьма неоднородна.

Подготовка законопроектов возлагается главным образом на Комиссии законодательных предположений палат, является их важнейшей обязанностью, причем обязанностью, свойственной только им.

Имея одной из своих задач подготовку законопроектов, Комиссии законодательных предположений располагают всеми необходимыми правами для ее реализации. Они могут принять к своему рассмотрению и изучению любой вопрос, входящий в компетенцию Верховного Совета СССР и требующий законодательного решения. Им предоставлено право законодательной инициативы.

Вместе с тем в диссертации отмечается, что правом законодательной инициативы обладают и все другие постоянные комиссии палат, поскольку они избираются исключительно из числа депутатов Верховного Совета СССР, располагающих этим правом. Однако юридически оно в настоящее время закреплено только за Комиссиями законодательных предположений.

Подготовка проектов актов Верховного Совета СССР помимо законопроектов является составной частью компетенции всех комиссий за исключением Комиссий законодательных предположений палат, которым подобного рода деятельность вообще не свойственна.

В диссертации рассматривается также ряд других прав комиссий, связанных с предварительным рассмотрением и разработкой проектов актов Верховного Совета СССР, в том числе право комиссий вносить на рассмотрение палат предложения, касающиеся их действий в связи с рассмотрением ими соответствующих проектов актов, право представлять Верховному Совету СССР и его палатам доклады либо содоклады по всем разработанным или предварительно рассмотренным комиссиями законопроектам.

В диссертации рассматриваются некоторые особенности компетенции Экономической комиссии и особенности компетенции комиссий каждой из палат в области осуществлений ими различного рода подготовительной деятельности.

В процессе своей подготовительной деятельности для наиболее успешного выполнения поставленных перед ними задач постоянные комиссии вступают во взаимоотношения с различными государствен-

ными органами, общественными и государственными организациями, учреждениями и отдельными гражданами. Для осуществления этих взаимоотношений комиссии наделяются всеми необходимыми правами.

В работе подробно анализируются эти правомочия комиссий, к числу которых относится право комиссий требовать от соответствующих государственных органов, организаций и учреждений, должностных лиц документы и другие материалы, а также письменные заключения по вопросам, относящимся к работе комиссий; право комиссий заслушивать представителей правительства, министров либо других руководителей или представителей различных государственных органов, учреждений и организаций, а также право комиссий привлекать для консультаций и к своей работе представителей учреждений, научных и общественных организаций.

В соответствии с одной из задач, поставленных Программой КПСС, постоянные комиссии призваны содействовать проведению в жизнь актов Верховного Совета СССР.

В диссертации содержится исследование прав и обязанностей комиссий, связанных с осуществлением этой деятельности.

Как показывает практика, обязанность комиссий содействовать проведению в жизнь актов Верховного Совета СССР распространяется на все его акты независимо от того, по чьей инициативе и в каком порядке разрабатывался каждый из них. Комиссии осуществляют свое содействие, как правило, в обычных для них сферах деятельности. Однако в распределении этих сфер работы комиссий нет и не может быть твердых и совершенно определенных границ. Практически каждая комиссия, в зависимости от обстоятельств может внести свой вклад в содействие успешной реализации соответствующего акта Верховного Совета СССР.

Исключительно важное значение для эффективного содействия комиссий претворению в жизнь актов Верховного Совета СССР имеет принадлежащее им право направлять различным государственным органам свои предложения по рассмотренным ими вопросам. Основываясь на юридической природе предложений комиссий, которые не могут иметь обязывающего характера, автор отмечает, что они могут быть направлены практически в адрес любого центрального государственного органа СССР.

Одним из наиболее эффективных средств содействия комиссий претворению в жизнь актов Верховного Совета СССР и одновременно важной самостоятельной задачей постоянных комиссий является их контрольная деятельность. Контрольные правомочия комиссий распространяются на все центральные органы государственного управления СССР.

В диссертации исследуется круг вопросов, по которым комиссии имеют право осуществлять свой контроль над деятельностью органов государственного управления; обязанности отдельных комиссий по осуществлению такого контроля; полномочия комиссий, предоставленные им с целью успешного осуществления контрольной работы.

Давая общую характеристику прав и обязанностей постоянных комиссий, диссертант отмечает, что характерной чертой и важной особенностью компетенции комиссий является отсутствие у них властных полномочий. В этой связи высказывается предложение сохранить и в будущем такой характер компетенции постоянных комиссий палат, так как он исключает возможность подмены Верховного Совета СССР и его палат их вспомогательными органами.

В диссертации отмечается, что большинство прав и обязанностей комиссий сложились на практике исходя из потребностей палат и юридически не закреплены. В связи с необходимостью подготовки юридических актов, которые закрепили бы права и обязанности комиссий, рассматривается вопрос о том, какие виды актов следует использовать для этой цели.

Во второй главе диссертации содержится подробная характеристика взаимоотношений постоянных комиссий с Президиумом Верховного Совета СССР и с Советом Министров СССР. Играя весьма важную роль в деятельности постоянных комиссий, эти взаимоотношения существенно отличаются от отношений комиссий со всеми другими государственными органами.

Основываясь на анализе взаимоотношений постоянных комиссий с Президиумом Верховного Совета СССР, автор отмечает, что эти взаимоотношения характеризуются прежде всего тем, что комиссии не правомочны контролировать работу Президиума Верховного Совета СССР. Поэтому они не могут также предварительно рассматривать проекты актов Верховного Совета СССР, вносимые на его рассмотрение Президиумом.

Другая характерная черта этих взаимоотношений состоит в том, что Президиум Верховного Совета СССР выступает в них как орган, осуществляющий координацию деятельности постоянных комиссий. Именно поэтому он имеет возможность использовать помощь комиссий при разработке проектов своих указов и других актов, а также при осуществлении иного рода деятельности.

Такая роль Президиума в его взаимоотношениях с постоянными комиссиями палат, сложившаяся на практике, не имеет в настоящее время каких-либо юридических оснований. Однако с практической точки зрения она не только объяснима, но и вполне закономерна.

Поэтому предлагается юридически закрепить существующие в настоящее время на практике взаимоотношения постоянных комиссий палат с Президиумом Верховного Совета СССР, в том числе полномочия Президиума по координации деятельности постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей, поскольку эти полномочия вытекают из положения Президиума как высшего органа государственной власти СССР, который организует работу Верховного Совета СССР, в частности подготовку его сессий.

Специфика взаимоотношений постоянных комиссий с Советом Министров СССР заключается в том, что постоянные комиссии не правомочны контролировать деятельность Правительства СССР в целом, как это имеет место в отношении деятельности других центральных органов государственного управления. Они могут контролировать работу Совета Министров СССР только по вопросам, входящим в сферу их собственной деятельности.

Весьма специфичны отношения с Правительством СССР также отдельных постоянных комиссий, особенно Комиссий законодательных предположений палат и Экономической комиссии Совета Национальностей.

Комиссии законодательных предположений могут по согласованию с председателями соответствующих палат входить в Совет Министров СССР с предложениями о необходимости подготовки законопроектов, подлежащих внесению на утверждение Верховного Совета СССР, а также с предложениями о желательных изменениях или отмене действующих законов.

Экономическая комиссия в рамках своей обычной вспомогательной деятельности практикует разработку проектов актов Правительства СССР, весьма регулярно осуществляет контроль за претворением в жизнь актов Совета Министров СССР. Практике ее работы известно предварительное рассмотрение проекта постановления Совета Министров СССР, внесенного на его утверждение.

К числу правомочий, имеющих существенное значение для характеристики правового положения постоянных комиссий, относится их право принимать, определенные акты по всем рассматриваемым ими вопросам.

В диссертации подробно рассматриваются акты комиссий, формулирующие решения комиссий, связанные с организацией их работы (постановления), а также акты, принимаемые ими в результате рассмотрения вопросов, составляющих основное содержание их работы (проекты актов Верховного Совета СССР и его палат, Президиума Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР, заключения комиссий по рассмотренным ими вопросам и др.).

Третья глава диссертации содержит исследование организации работы постоянных комиссий палат. В ней рассматриваются принципы и порядок деятельности комиссий, виды и формы их работы.

В настоящее время имеется ряд актов¹, регламентирующих отдельные стороны организации работы некоторых комиссий (Комиссий законодательных предположений, Бюджетных комиссий, Экономической комиссии Совета Национальностей). Однако круг вопросов деятельности

¹ Положения о Комиссиях законодательных предположений Совета Союза и Совета Национальностей; постановление Совета Национальностей от 11 февраля 1957 года «Об образовании Экономической комиссии Совета Национальностей»; Закон о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик.

комиссий, решенный в этих актах, весьма ограничен. Кроме того, полностью отсутствует регламентация деятельности Комиссий по иностранным делам. Поэтому, рассматривая основные стороны работы комиссий, автор основывается главным образом на имеющейся практике их деятельности.

Практика показывает, что постоянные комиссии во всей своей работе полностью подотчетны соответствующим палатам Верховного Совета СССР. Подотчетность палатам, служащая одним из наиболее ярких показателей подлинного демократизма деятельности комиссий, исключает возможность подмены комиссиями Верховного Совета СССР и его палат.

В диссертации отмечается, что в основе организации работы всех постоянных комиссий палат лежат единые принципы: коллегиальность; гласность; равноправие национальностей и учет национальных интересов в деятельности комиссий; постоянное привлечение к их работе широкого круга представителей общественности. Эти принципы тесно связаны с целями создания постоянных комиссий, их правовой природой и обусловлены в конечном счете демократическими принципами организации деятельности Верховного Совета СССР.

В работе подробно рассматриваются гарантии; обеспечивающие последовательное осуществление на практике коллегиальности в деятельности комиссий, а также целый ряд условий, содействующих успешному претворению, этого принципа в жизнь.

Касаясь в этой связи установленного в настоящее время кворума заседаний комиссий, требующего присутствия не менее $\frac{2}{3}$ их членов, диссертант вносит предложение установить, что заседания Экономической комиссии в силу специфики ее задач могут считаться правомочными, если на них присутствуют члены комиссий, представляющие все союзные республики, но не менее $\frac{2}{3}$ общего числа ее членов.

В диссертации подчеркивается большое значение участия депутатов Верховного Совета СССР, не членов комиссий, в их работе, особенно в условиях, когда только сравнительно небольшая часть депутатов Верховного Совета СССР входит в их состав. При этом обращается внимание на необходимость соответствующего обеспечения одинаково признаваемого всеми комиссиями права депутатов Верховного Совета СССР, не членов комиссий, принимать участие в работе любой из них.

Его реализация, как правило, требует наличия у депутатов и другого права — права на освобождение от служебных обязанностей на время их работы в соответствующей комиссии. Между тем в настоящее время этим правом пользуются только депутаты Совета Национальностей, избранные от автономных республик, автономных областей и национальных округов. Им, согласно постановлению Совета Национальностей от 11 февраля 1957 г. «Об образовании Экономической комиссии Совета Национальностей» обеспечивается право принимать участие в работе Экономической комиссии при рассмотрении ею вопросов, затрагивающих интересы соответствующих автономных республик, автономных

областей и национальных округов. В диссертации рассматриваются возможные пути надлежащего решения этого вопроса.

В работе подробно рассматриваются, основные формы реализации принципа гласности в деятельности комиссий, а также необходимые условия полного его обеспечения, к числу которых относятся полнота и доступность информации о работе комиссий.

Наряду с общими принципами деятельности, свойственными всем постоянным комиссиям, в диссертации исследуются также некоторые специфические черты, которыми характеризуется работа отдельных комиссий. К числу таких черт относится преемственность и согласованность в работе, которые характерны главным образом для одноименных комиссий, а также планирование работы, практикуемое в настоящее время Комиссиями законодательных предположений палат и Экономической комиссией Совета Национальностей.

Последовательное претворение в жизнь демократических принципов деятельности постоянных комиссий палат, также, как и успешное выполнение всех задач, возложенных на эти комиссии, обеспечивается прежде всего руководящей ролью Коммунистической партии в деятельности Верховного Совета СССР.

На основе имеющейся практики деятельности комиссий в диссертации показана основополагающая роль партийных решений во всей работе постоянных комиссий, исключительно важное значение той помощи, которую оказывает партия в деле успешного выполнения комиссиями всех возложенных на них задач.

Основанная на единых общих для всех постоянных комиссий демократических принципах, их деятельность отнюдь не однородна по своему содержанию. Анализируя с этой точки зрения практику работы комиссий, автор выделяет следующие виды их деятельности: подготовительную работу; деятельность, выражающуюся в содействии комиссий претворению в жизнь актов Верховного Совета СССР; контрольную деятельность; информационно-разъяснительную работу; внутриорганизационную деятельность.

Подготовительная работа комиссий складывается из двух различающихся между собой видов: собственно подготовительной работы и деятельности, сочетающей в себе элементы подготовительного и консультативного характера. Собственно подготовительная работа включает подготовку комиссиями проектов актов Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР, а также разработку Экономической комиссией предложений по вопросам хозяйственного и социально-культурного строительства в союзных республиках. Деятельность комиссий, сочетающая в себе элементы подготовительного и консультативного характера, имеет своим содержанием предварительное рассмотрение проектов государственных народнохозяйственных планов и государственных бюджетов СССР, отчетов об исполнении

государственных бюджетов СССР, законопроектов, проектов иных актов Верховного Совета СССР, проектов актов Президиума Верховного Совета СССР, а также международных договоров и соглашений, внесенных Правительством на ратификацию или денонсацию Президиума Верховного Совета СССР.

В диссертации содержится подробная характеристика всех элементов, из которых складываются эти виды подготовительной работы комиссий. При этом высказывается ряд предложений, реализация которых могла бы способствовать дальнейшей активизации подготовительной работы комиссий. В частности, предлагается ввести в практику деятельности Верховного Совета СССР и постоянных комиссий его палат рассмотрение отчетов об исполнении народнохозяйственных планов СССР.

Основным средством содействия комиссий претворению в жизнь иктов Верховного Совета СССР являются предложения постоянных комиссий, направляемые в адрес различных государственных органов. В диссертации высказывается предложение об изменении существующего порядка рассмотрения предложений комиссий, содержащихся в их заключениях палатам по проектам народно-хозяйственных планов и государственных бюджетов СССР. Согласно действующему порядку, Верховный Совет СССР передает действительное решение вопросов, поставленных в этих предложениях, на усмотрение Совета Министров СССР, т. е. органа, который вносит проекты народнохозяйственных планов и государственных бюджетов и в адрес которого (либо подчиненных ему органов, за деятельность которых он несет ответственность) направлены заключения комиссий. В диссертации высказывается мнение, что эти вопросы в принципе должны решаться непосредственно Верховным Советом СССР, что бесспорно более соответствовало бы демократическим принципам его деятельности.

При рассмотрении контрольной деятельности комиссий выделяются и характеризуются такие ее виды, как информационно-ознакомительная; контроль за исполнением актов Верховного Совета СССР; контроль за выполнением предложений комиссий; контроль за иного рода деятельностью органов государственного управления СССР по вопросам, относящимся к компетенции соответствующих комиссий. В диссертации отмечается, что свое развитие контрольная деятельность постоянных комиссий палат получила лишь после XXII съезда КПСС. Именно в этот период, наряду с информационно-ознакомительной контрольной работой, получили распространение и другие формы контроля комиссий. И хотя вплоть до настоящего времени различные стороны контрольной работы комиссий развиты далеко неравномерно, общая тенденция их развития такова, что все большее распространение получают именно те виды контрольной работы комиссий, которые имеют наиболее важное значение, хотя прежде они либо вообще не были известны, либо их исполнение носило весьма эпизодический характер.

В третьей главе диссертации содержится также исследование форм деятельности постоянных комиссий.

Для выполнения возложенных на них задач комиссии созываются на пленарные заседания, которые являются главной организационной формой их деятельности. Именно на них комиссии окончательно решают все основные, входящие в их компетенцию вопросы.

Касаясь вопросов созыва заседаний комиссий, диссертант отмечает, что некоторые из них до сих пор остаются практически нерешенными. Большинство заседаний комиссий созывается по мере необходимости. Между тем вопрос о том, кто должен определять в каждом отдельном случае эту меру необходимости, до сих пор не решен. В этой связи предлагается установить, что внеочередные заседания постоянных комиссий созываются либо по усмотрению председателей комиссий, либо по требованию по крайней мере $\frac{1}{3}$ членов соответствующей комиссии. Особый порядок предлагается установить для созыва заседаний Экономической комиссии Совета Национальностей, предоставив каждой союзной республике, учитывая особое назначение этой комиссии, право требовать созыва внеочередных заседаний Экономической комиссии. Это явилось бы дополнительной гарантией учета интересов каждой республики в деятельности этой комиссии.

В период между заседаниями комиссии действуют в других организационных формах. К ним относятся подкомиссии, рабочие и редакционные группы, совещания, доклады, содоклады и иные выступления представителей комиссий на заседаниях Верховного Совета СССР, работа членов постоянных комиссий на местах.

Так же как и принципы деятельности комиссий, формы их работы являются ярким свидетельством подлинного демократизма организации деятельности этих вспомогательных органов Совета Союза и Совета Национальностей. Гибкость, отсутствие сложных процедурных построений, простота и доступность — таковы их главные характерные черты, обеспечивающие действительный демократизм в процессе рассмотрения и разрешения всех вопросов, входящих в компетенцию постоянных комиссий.

Диссертация завершается «Заключением», в котором изложены основные выводы по исследованным в ней вопросам и содержащиеся в работе предложения.

По теме диссертации ее автором опубликованы следующие работы:

1. Правовое положение постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР // Вестн. Моск. ун-та. Сер. «Право». 1964. № 1.
2. Некоторые вопросы организации и деятельности постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР // Вестн. Моск. ун-та. Сер. «Право». 1964. № 3.

Плановая деятельность советского государства: государственно-правовой аспект

**Автореферат диссертации на соискание
ученой степени доктора юридических наук**

**Актуальность, новизна и цель
исследования, методологическая
и источниковедческая основы**

Неотъемлемой чертой социализма, одним из величайших его преимуществ перед капитализмом является планомерное управление экономическими и социальными процессами. Планирование— главный инструмент экономической и социальной политики партии и Советского государства. Являясь отражением закона планомерного пропорционального развития народного хозяйства и других экономических законов социализма, оно служит важным фактором динамичного развития социалистического общества. Все успехи и достижения Советского государства в развитии экономики, культуры, повышении жизненного уровня народа неразрывно связаны с плановым ведением хозяйства.

Основы социалистического, планирования разработаны В. И. Лениным. В докладе на VII съезде партии в марте 1918 г. он говорил: «...Превращение всего государственного экономического механизма в единую крупную машину, в хозяйственный организм, работающий так, чтобы сотни миллионов людей руководствовались одним планом, — вот та гигантская организационная задача, которая легла на наши плечи»¹. На всех этапах социалистического строительства КПСС и Советское государство всегда следовали этим ленинским указаниям.

В социалистическом обществе планирование носит подлинно научный характер. Возрастание масштабов народного хозяйства, быстрое

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 7.

развитие науки в современных условиях требуют дальнейшего повышения научного уровня планирования. Вот почему Коммунистическая партия постоянно уделяет большое внимание вопросам планирования. XXIV и XXV съезды партии разработали программу дальнейшего совершенствования как теории, так и практики планирования, наметили меры по повышению эффективности плановой деятельности на основе новейших достижений науки, последовательному развитию демократических принципов и совершенствованию методов планирования экономического и социального развития.

Речь идет о создании более эффективного, чем прежде, механизма планового воздействия государства на процессы экономического и социального развития, являющегося центральным звеном, сердцевинной всего механизма социального управления. В научном аспекте имеется в виду развитие теоретических положений о планировании как важнейшем инструменте общественного прогресса. В практическом плане это означает наиболее полное использование всех возможностей и ресурсов развития социалистического общества.

Правовой базой всех этих процессов служит новая Конституция СССР, а также новые конституции союзных и автономных республик, устанавливающие основы и важнейшие направления планирования экономического и социального развития в условиях зрелого социализма.

Совершенствование механизма экономико-социального планирования выдвигает проблемы, носящие экономический, философский, социологический, правовой и иной характер. Поэтому работа над совершенствованием как теории, так и практики экономико-социального планирования — широкое поле для приложения усилий многих наук, для внедрения самых разнообразных современных научных методов.

Среди различных аспектов планирования экономического и социального развития важное место занимают правовые вопросы плановой деятельности Советского государства, непосредственно связанные с такой важной чертой социалистического планирования, какой является его государственно-властный характер.

Исследование правовых вопросов плановой деятельности Советского государства требует комплексного изучения всех ее сторон, позволяющего выявить организационную взаимосвязь между ними, основные направления управляющего воздействия Советского государства на различные сферы жизни советского общества, ведущие тенденции ее правового регулирования.

Все это свидетельствует о том, что тщательный анализ плановой деятельности Советского государства является актуальной задачей фундаментальных научных исследований, имеющей большое теоретическое и практическое значение.

С учетом этого и была сформулирована главная цель диссертационной работы. Она заключается в том, чтобы разработать правовую концепцию плановой деятельности Советского государства в развитом социалистическом обществе, соединить в единый, построенный по определенной логической схеме комплекс, основные правовые проблемы экономико-социального планирования, носящие главным образом общетеоретический и государственно-правовой характер.

В рамках этой цели ставится задача выяснить сущность и характерные черты деятельности Советского государства, осуществляемой в процессе планирования экономического и социального развития, исследовать эту деятельность как предмет правового регулирования, проанализировать ее основные организационно-правовые формы и порядок их использования.

Плодотворное исследование любых научных проблем невозможно без четких исходных критериев, подлинно научной методологической основы. Методологической основой диссертации является богатейшее идейно-теоретическое наследие К. Маркса, Ф. Энгельса и В. И. Ленина, касающееся всех социальных явлений и в том числе такого сложного из них, как государственное планирование; решения съездов и конференций нашей партии, ее Центрального Комитета, в которых обобщен огромный опыт строительства нового общества, дан анализ новейших процессов развития.

В. И. Ленин, Коммунистическая партия, стоявшие у колыбели советского планового хозяйства, вырастили целую плеяду революционеров практиков, которые активно участвовали в формировании марксистских взглядов на государственное планирование, плановые органы. В их число входят такие видные деятели Коммунистической партии и Советского государства как Ф. Э. Дзержинский, Г. К. Орджоникидзе, Г. М. Кржижановский, В. В. Куйбышев, Н. А. Вознесенский, другие видные партийные и государственные деятели, труды которых также тщательно изучались при подготовке диссертации.

При разработке исследуемых в диссертации проблем в рамках марксистско-ленинской методологии использовались также некоторые конкретные методы исследования. Среди них следует прежде всего назвать системный подход, применявшийся как при изучении плановой деятельности Советского государства в целом, так и при анализе отдельных, связанных с ней проблем. В исследовании плановой деятельности Советского государства, плановых органов и некоторых других вопросов был широко использован и исторический подход. В числе рассматриваемых методов следует назвать также сравнительный метод, использованный в первую очередь для выявления коренных преимуществ социалистического общественного строя по сравнению с капиталистическим. Исследование опиралось также на логическое

толкование правовых норм, эмпирический анализ действия соответствующих норм права.

Марксистско-ленинские критерии оценки плановых и правовых явлений послужили основой для критики в диссертации концепций буржуазных идеологов, стремящихся либо опорочить социалистическое государство и его плановую деятельность, искажая сущность планового развития советского общества и его исторические достижения, либо, учитывая возросшее влияние социализма, огромную популярность его идей, создать впечатление, что в настоящее время происходит процесс сближения социализма и капитализма, что современное общество является своеобразным синтезом социализма и капитализма, что современный капитализм также развивается на плановой основе.

Разработка исследуемых в диссертации проблем потребовала использования обширного и разнообразного документального материала. Он включает Конституции СССР, союзных и автономных республик, законы и другие акты высших органов государственной власти, акты правительства СССР, правительств союзных и автономных республик, министерств и других центральных органов государственного управления, местных Советов и их органов.

Особую группу документальных источников составляют материалы пятилетних планов, содержащие наряду с конкретными данными, необходимыми для выявления важнейших закономерностей плановой деятельности Советского государства, важные теоретические обобщения и выводы.

В ходе разработки затрагиваемых в диссертации проблем тщательно учитывались выводы, содержащиеся в трудах советских ученых по общей теории государства и права, государственному, административному, финансовому, гражданскому и некоторым другим отраслям советского права, советскому строительству в той мере, в которой они касаются правовых и организационных вопросов плановой деятельности Советского государства, а также труды экономистов и философов, разрабатывающих вопросы экономико-социального планирования в СССР.

Важное значение для исследования роли экономико-социального планирования в советском обществе имеют труды В. Г. Афанасьева, А. В. Бачурина, А. К. Белых, Л. Я. Берри, Д. М. Гвишиани, А. И. Денисова, Л. И. Загайнова, Д. А. Керимова, Ю. М. Козлова, Б. М. Лазарева, М. И. Пискотина, Г. Х. Попова, Ю. А. Тихомирова, Г. И. Хайдаса, Р. О. Халфиной и ряда других ученых.

Определенный круг проблем, связанных с понятием плановой деятельности Советского государства, ее развитием и принципами, на которых она базируется, затрагивается в исследованиях А. С. Гордона,

А. Д. Курского, в учебниках, посвященных планированию народного хозяйства СССР и в ряде других работ.

Обращаясь к работам, в которых непосредственно исследуются вопросы компетенции Союза ССР, союзных и автономных республик и их органов в области экономико-социального планирования, следует прежде всего отметить труды К. А. Архипова, С. Н. Досымбекова, А. В. Карасса, А. М. Каримова, Е. И. Колюшина, И. Н. Кузнецова, В. К. Мамутова, В. И. Поповой. Вместе с тем, большое значение для исследования этих проблем имеет теоретическая разработка общих вопросов компетенции Союза ССР, союзных и автономных республик, содержащаяся в работах, Д. Л. Златопольского, М. Г. Кириченко, Д. И. Лепешкина, М. А. Шафира, В. С. Шевцова и некоторых других ученых, исследовавших вопросы советского федерализма и советской автономии, а также труды ученых союзных и автономных республик, посвященные развитию советской государственности в этих республиках. Аналогичное значение имеют и работы И. А. Азовкина, Б. Н. Габричидзе, Л. А. Григоряна, Б. М. Лазарева, И. Ш. Муксинова, К. Ф. Шеремета и ряда других ученых, исследовавших вопросы компетенции применительно к различным видам советских государственных органов.

Немало работ касаются проблем, связанных с системой планов экономического и социального развития, с системой их показателей, а также с вопросами планового процесса в СССР. В их числе необходимо назвать работы Н. С. Зенченко, В. Н. Кириченко, Ф. И. Котова, И. Т. Морозова, В. Ф. Павленко и ряда других исследователей.

Если же говорить о наибольшей по своему числу группе исследований, в той или иной мере затрагивающих вопросы плановой деятельности Советского государства, то к ней относятся работы, анализирующие различные вопросы, связанные с правовыми формами плановой деятельности. В их число входят исследования вопросов правовой природы плановых актов и плановых норм, а также видов плановых актов, проводившиеся Н. Г. Александровым, С. М. Берцинским, С. А. Голунским, В. В. Лаптевым, А. В. Мицкевичем, И. С. Самошенко, С. Н. Соловьевым, Г. И. Хайдасом, А. Ф. Шебановым и многими другими; анализ проблем соотношения планирования и права, получивший отражение в трудах Е. Б. Пашуканиса, В. П. Шкредова и других ученых; исследования, посвященные соотношению плана и договора, содержащиеся в работах М. И. Бару, М. И. Брагинского, А. Г. Быкова, В. Г. Вердникова, Ф. И. Гавзе, О. С. Иоффе, Р. О. Халфиной и многих других ученых.

В последние годы правовые проблемы плановой деятельности все чаще поднимаются в научных работах, связанных с системой советского права, кодификацией и систематизацией нормативных актов. Заслуживают особого внимания в этой связи выводы, сделанные в тру-

дах С. С. Алексеева, С. Н. Братуся, С. Г. Дробязко, З. М. Заменгоф, Н. И. Клейн, А. Ф. Ноздрачева, О. Н. Садикова, А. С. Пиголкина, И. С. Самощенко, Ц. А. Ямпольской и др.

Заметный вклад в исследование правовых проблем планирования вносят ученые зарубежных социалистических стран, В 1976 году в нашей стране вышла в свет коллективная монография «Планирование и управление народным хозяйством в странах социализма на современном этапе», подготовленная авторами ряда социалистических стран и посвященная сравнительному анализу правовых аспектов планирования.

Вместе с тем, анализ исследований, проведенных как отечественными, так и зарубежными учеными в области плановой деятельности социалистического государства, показывает, что подавляющее большинство этих исследований касается различных вопросов плановой деятельности, как правило, попутно, применительно к конкретным задачам исследования.

Среди трудов советских ученых, непосредственно посвященных правовым аспектам плановой деятельности Советского государства, следует назвать работы Г. А. Иванова и А. Ш. Приблуды «Плановые органы в СССР» (1967 г.); А. К. Кравцова «План и право» (1976 г.); Е. И. Корневской «Местные Советы и социальное планирование» (1977 г.); И. М. Разнатовского «Правовое регулирование планирования народного хозяйства СССР» (1977 г.). Первая из них посвящена историческому обзору создания и развития системы плановых органов. Вторая — исследованию правовой природы актов централизованного планирования. Третья — рассмотрению основных проблем территориального социального планирования, осуществляемого местными Советами. Четвертая — вопросам теории и практики правового регулирования планирования. Таким образом, сама направленность этих содержательных работ свидетельствует о том, что их авторы не ставили себе целью нарисовать целостную картину правовых проблем плановой деятельности Советского государства.

Советскими учеными создан также ряд интересных монографических статей, посвященных правовым вопросам планирования. Однако их объем, а также сравнительно узкий круг рассматриваемых в них проблем также не позволил их авторам сколько-нибудь полно исследовать основные правовые проблемы плановой деятельности.

Анализируя состояние рассматриваемых исследований в целом, можно сказать, что, несмотря на заметное усиление в последние годы в нашей стране внимания к этой проблематике, до сих пор не создано ни одного монографического исследования, специально посвященного комплексному анализу правовых проблем плановой деятельности Советского государства. В настоящей диссертационной работе впервые предпринимается такое исследование и в этом состоит прежде всего ее новизна.

В работе предпринята попытка дать развернутую характеристику планирования как принципа советского общественного строя, раскрыть понятие, содержание и показать развитие плановой деятельности Советского государства, сформулировать принципы этой деятельности и исследовать правовые формы ее осуществления; дать научную классификацию планов экономического и социального развития, а также правовой анализ планового процесса в СССР.

В диссертации вводятся в научный оборот такие понятия, как планоустановительная деятельность Советского государства, плановое устройство СССР, поставлен вопрос о месте правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере экономико-социального планирования, в системе советского права.

Диссертационное исследование является итогом многолетней работы как над теоретическими проблемами Советского государства и права, так и над некоторыми вопросами практики, в решении которых принимал участие автор. Вместе с тем, совершенно очевидно, что в рамках одной работы невозможно исследовать все аспекты такого сложного вопроса, каким являются проблемы плановой деятельности Советского государства. Поэтому в процессе исследования избранной темы отбирались наиболее важные ее вопросы главным образом государственно-правового характера, причем, вопросы, представляющие особый интерес как в силу их недостаточной разработанности в правовой литературе, так и в силу их особого значения для практики экономико-социального планирования в современных условиях.

В ходе исследования рассматриваемых в диссертации проблем автором был опубликован ряд работ, включающих монографии, учебные пособия, брошюры, статьи и затрагивающих различные стороны темы диссертации. Сформулированные в них выводы получили апробацию в докладах и выступлениях на Всесоюзной научной конференции (г. Москва, ноябрь 1973 г.); на областном семинаре-совещании председателей исполкомов сельских и поселковых Советов (г. Иркутск, март 1974 г.); на научно-практической конференции, посвященной проблемам советского строительства, государственного управления и правового воспитания на современном этапе (г. Уфа, май 1975 г.); на «Ломоносовских чтениях» в МГУ, посвященных 60-й годовщине Великой Октябрьской социалистической революции (апрель 1977 г.); на объединенном заседании ученых советов ИГПАН, ВНИИСЗ и юридического факультета МГУ, посвященном принятию новой Конституции СССР (октябрь 1977 г.) и на ряде других конференций, совещаний и заседаний, а также в учебном процессе на юридическом факультете МГУ.

Главная цель исследования предопределяет структуру и содержание диссертационной работы. Она состоит из введения, семи глав и заключения.

Глава 1. Роль планирования экономического и социального развития в советском обществе

1. *Государственное планирование экономического и социального развития — принцип общественного строя СССР.*
2. *Государственное планирование экономического и социального развития — метод деятельности Советского государства.*

1. Важнейшим инструментом воздействия социалистического государства на свой базис является государственное планирование экономического развития. Потребность в плановом ведении хозяйства существует в любом обществе с высоким уровнем развития общественного разделения труда¹. Однако только в условиях социализма возникают соответствующие предпосылки, обуславливающие как необходимость, так и возможность планомерного развития экономики.

В литературе к числу этих предпосылок обычно относят устранение политического господства буржуазии и переход власти в руки рабочего класса (основная политическая предпосылка), ликвидацию частной собственности на важнейшие средства производства, появление и упрочение социалистической собственности (главная экономическая предпосылка), наличие системы плановых органов, методологических принципов планирования, системы показателей плана и т. п. (основные организационные предпосылки). В диссертации в их число включены также и правовые предпосылки планового управления экономикой. Ими являются конституционные нормы, закрепляющие принцип планового ведения хозяйства и основные гарантии его осуществления, а также весь правовой механизм планирования.

В советской юридической литературе факт неразрывной связи планирования с советским общественным строем является общепризнанным. Однако в вопросе о характере этой связи единства нет. В диссертации анализируются различные точки зрения по этому вопросу, рассматривается взаимосвязь планирования с различными компонентами общественного строя и на этой основе сделан вывод о том, что планирование является одним из важнейших принципов советского общественного строя.

Планомерная организация общественного производства при социализме является прямым следствием господства социалистической собственности. Вместе с тем опыт СССР и других социалистических стран показывает, что в условиях, когда власть в стране принадлежит трудящимся, а командные высоты в экономике сосредоточены в руках социалистического государства, планирование может оказывать решающее влияние на развитие экономики и при значительной доле в ней частного сектора. Однако действенность планирования находится

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 3. С. 545.

в прямой зависимости от уровня обобществления производства. Чем выше этот уровень, тем больше возможностей планового преобразования общества.

Принцип государственного планирования выражает не только объективную необходимость планирования развития народного хозяйства, но и его цели, масштабы и содержание. В условиях социализма оно охватывает все народное хозяйство. Плановое ведение народного хозяйства в масштабах всей страны — принципиально новое явление во всей истории человечества, принадлежащее к самым выдающимся научным и практическим достижениям XX века.

Природа социализма, господствующая в нем общественная собственность обеспечивают не только постоянное повышение роли планирования в развитии экономики страны, но и последовательное расширение рамок планирования в жизни советского общества. При социализме принцип планирования распространяется не только на экономику, но и на такие внеэкономические сферы жизни общества как наука, культура, образование, здравоохранение и т. д. Планирование становится все более комплексным, многоцелевым, усиливается воздействие плана на процесс формирования социалистического образа жизни. В этих условиях представляется особенно актуальным отражение в Конституции СССР (ст. 16 и др.) не только ведущей роли экономического планирования в общественной жизни страны, но и охвата планированием широкого круга других общественных процессов, выходящих за рамки экономической жизни. Конституция СССР тем самым в полной мере зафиксировала тот факт, что в современных условиях планирование в нашем обществе является отражением закона планомерного, пропорционального развития, выступающего не только как экономический, но и как социологический закон, действующий во всех сферах общественной жизни¹.

Закрепленный в Конституции СССР принцип планового руководства экономическим и социальным развитием имеет не только внутреннее, но и огромное международное значение. Опыт планирования в нашей стране получил высокую оценку во всем мире. Он широко используется в социалистических странах в целях ускоренного развития экономики, создания основ социализма или перехода к развитой его стадии. Создание мировой социалистической системы существенно увеличило масштабы государственного планирования и его возможности. Сегодня можно сделать вывод о том, что плановое ведение народного хозяйства, являясь одним из важнейших принципов общественного строя каждой социалистической страны, выступает одновременно в качестве важнейшего принципа организации единой экономической системы стран социалистического содружества.

¹ См.: *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом. 2-е изд. М., 1973. С. 218.

Советский опыт государственного планирования получил широкое признание и в развивающихся странах, которые видят в планировании одну из наиболее доступных форм выражения общенациональных целей развития, средство мобилизации ресурсов для достижения этих целей. В диссертации подчеркивается, что, хотя планирование в развивающихся странах исторически возникло под влиянием социалистического планирования, оно по своему содержанию, формам и методам существенно отличается от планирования при социализме, поскольку оно осуществляется в рамках многоукладной экономики и при отсутствии соответствующих социально-политических предпосылок.

Большой интерес советский опыт планирования вызывает также и в промышленно развитых капиталистических странах. Как известно, в результате усиленной концентрации производства и централизации капитала, широкого проникновения государства в различные сферы хозяйства, значительного роста государственных капитальных вложений капиталистические государства все активнее используют различные формы воздействия на развитие экономики, в том числе прогнозирование и экономическое программирование. В этой связи в диссертации подчеркивается, что капиталистическое планирование, осуществляемое в формах и масштабах, отвечающих интересам монополистического капитала, и направленное на сохранение его господства, не в состоянии обуздать стихийные силы капиталистического рынка и обеспечить планомерное развитие экономики буржуазного общества прежде всего потому, что оно не изменяет сущности капитализма, не отменяет частной собственности.

2. Государственное планирование — явление сложное, многогранное, имеющее различные черты, свойства, стороны. Являясь важнейшим принципом советского общественного строя, оно одновременно служит основным методом государственной организации важнейших экономических и социальных отношений, в котором воплощается процесс практического претворения в жизнь принципа планирования экономического и социального развития, методом, имеющим огромное значение для осуществления всех принципов советского общественного строя, всех задач и функций Советского государства.

Будучи в условиях социализма методом деятельности Советского государства, планирование является структурным элементом всех его функций и выступает одной из форм диалектической взаимосвязи между ними.

В процессе использования метода планирования Советское государство оказывает воздействие на значительный круг объектов. Основным средством такого воздействия служат планы экономического и социального развития, представляющие собой один из видов (форм) управленческих решений и обладающие поэтому всеми основными признаками, характеризующими любое управленческое решение.

Однако, будучи управленческими решениями, планы экономического и социального развития характеризуются некоторыми чертами, отличающими их от всех других управленческих решений. Их специфика состоит прежде всего в том, что они представляют собой своего рода предварительные решения, призванные придать соответствующим процессам управления планомерный, максимально упорядоченный характер. Другой специфической чертой экономико-социальных планов является характер их использования. Обычное управленческое решение — необходимый компонент любого управленческого процесса. Планы экономического и социального развития — принадлежность лишь некоторых из них. Они используются лишь при наличии следующих двух условий: во-первых, необходимости заблаговременного принятия решения и, во-вторых, существования целого набора взаимосвязанных проблем, решение которых нуждается в координации.

Специфические черты, свойственные экономико-социальным планам, находят отражение и в самом процессе их выработки и принятия. Планирование — составная часть управленческой деятельности. Однако его непосредственной целью является не действие объекта управления, а программа этих действий, разрабатываемая при наличии указанных ранее условий.

Особенности планирования, отличающие его от других процессов управления, породили в научной литературе разногласия относительно соотношения планирования и управления. Подавляющее большинство исследователей исходит из того, что планирование является компонентом управления. Однако роль этого компонента в процессах управления оценивается ими по-разному. Планирование обычно рассматривается либо как функция управления, либо только как элемент одной из стадий управленческого цикла (выработки и принятия управленческого решения), либо как метод управления.

В диссертации анализируются эти точки зрения и делается вывод о том, что планирование одновременно является и функцией управления, и составной частью стадии выработки и принятия управленческого решения, и методом осуществления некоторых функций управления.

Глава II. Основные черты плановой деятельности советского государства

1. *Понятие плановой деятельности Советского государства.*
2. *Развитие плановой деятельности Советского государства.*
3. *Принципы плановой деятельности Советского государства.*

1. Плановая деятельность — важнейшая составная часть деятельности Советского государства по руководству хозяйственной и социально-культурной жизнью общества, основанная на познании и сознательном применении объективных экономических и социологических законов. Она представляет собой систему мероприятий советских государственных

ных органов, направленных на обеспечение планомерного развития экономики и важнейших социальных процессов посредством организации экономико-социального планирования.

Экономико-социальное планирование — единственный объект плановой деятельности Советского государства. Все другие виды планирования, используемые в деятельности Советского государства, реализуются в рамках других ее видов, более близких им по своему содержанию. Однако экономико-социальное планирование осуществляется в тесной взаимосвязи с другими видами планирования, занимая среди них ведущее место. В этом находит отражение определяющая роль экономики по отношению ко всем другим сферам жизни общества.

Плановая деятельность Советского государства представляет собой только часть проводимой в стране под руководством КПСС многообразной работы по организации экономико-социального планирования. Однако ей в этой работе принадлежит центральное место, поскольку именно в плановой деятельности государства в конечном счете воплощаются усилия всех других участников организации экономико-социального планирования в стране.

Плановая деятельность Советского государства включает практически все вопросы руководства коммунистическим строительством. Однако они входят в нее не целиком, а только одной своей стороной, связанной с формулированием экономических и социальных задач и изысканием путей их разрешения. В отличие от плановой деятельности всякая другая работа Советского государства в области экономико-социального планирования имеет своей целью решение соответствующих задач по указанному планам направлению в свойственной этим видам деятельности конкретной обстановке и присущими им методами.

Плановая деятельность Советского государства включает в себя установление планов, доведение их показателей до исполнителей, государственный контроль за их выполнением, корректирование установленных планов, а также ряд технических, экономических, социальных, правовых и организационных мероприятий, непосредственно связанных с осуществлением экономико-социального планирования.

В диссертации содержатся аргументированные возражения против высказанной в литературе точки зрения (А. С. Гордон), согласно которой плановая деятельность, осуществляемая внутри предприятий, полностью утрачивает свойственные ей черты. В диссертации отмечается, что часть этой деятельности, осуществляемой государством как единым субъектом государственной собственности через администрацию предприятий, является компонентом его плановой деятельности. Ее отличие от плановой деятельности вышестоящих планирующих органов существует в рамках общего: и в том, и в другом случае речь идет о плановой деятельности, которая служит проявлением государственной власти в сфере производства, хотя, ее связь с производственными процессами имеет разную степень близости.

2. В диссертации содержится характеристика основных этапов развития плановой деятельности Советского государства. В ней анализируется плановая деятельность Советского государства в период развития социалистической революции и упрочения Советской власти, иностранной военной интервенции и гражданской войны, восстановления народного хозяйства (1917–1925 гг.); в период построения фундамента социалистической экономики (1926–1932 гг.); в период завершения социалистической реконструкции и упрочения социалистического общества (1933–1941 гг.); в период Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.); в годы послевоенного восстановления и развития народного хозяйства СССР (1946–1961 гг.); в период развитого социализма. При этом основное внимание уделяется новым моментам, появившимся в плановой деятельности на каждом этапе ее развития, анализируется их значение с точки зрения дальнейшего совершенствования этой деятельности.

В диссертации подчеркивается, что основными направлениями дальнейшего совершенствования планирования на современном этапе коммунистического строительства, определенными XXIV и XXV съездами КПСС, являются усиление роли долгосрочного подхода в принятии планово-экономических решений, создание единой, взаимосвязанной системы долгосрочных, среднесрочных (пятилетних) и краткосрочных (годовых) планов; широкое использование программно-целевого принципа при разработке планов экономического и социального развития, органически дополняющего отраслевой и территориальный принципы; ориентация всей плановой деятельности на достижение максимальных конечных народнохозяйственных результатов; комплексное планирование экономического, научно-технического и социального развития, оптимального взаимодействия в системе «общественное производство — окружающая среда».

Одной из характерных черт плановой деятельности Советского государства на современном этапе коммунистического строительства является ее осуществление с учетом расширения и углубления международного разделения труда и прежде всего социалистической экономической интеграции стран-членов СЭВ. В диссертации подчеркивается важное значение Комплексной программы социалистической экономической интеграции, а также разработки долгосрочных целевых программ сотрудничества для дальнейшего развития совместной плановой деятельности стран-членов СЭВ.

3. В основе плановой деятельности Советского государства лежит ряд принципов, закрепленных в различных правовых актах и представляющих важнейшие исходные ее начала, обеспечивающие наиболее полное выражение в ней политики КПСС, общегосударственных интересов, а также интересов и потребностей союзных и автономных республик, местного населения.

К числу этих принципов относятся руководящая роль КПСС в планировании экономического и социального развития, научность, демо-

кратический централизм, широкое участие граждан в плановой деятельности, социалистическая законность и социалистический федерализм.

При характеристике принципа демократического централизма в диссертации высказывается несогласие с точкой зрения (А. К. Кравцов), в соответствии с которой колебания уровня централизации в регулировании производства нельзя рассматривать с позиций приближения к принципу демократического централизма или отступления от него, поскольку демократическому централизму противостоит не тот или иной уровень централизации регулирования производства, а бюрократический централизм. В ней подчеркивается, что демократическому централизму действительно противостоит централизм бюрократический, но суть последнего в том и состоит, что ему свойственна гипертрофия централизации за счет самостоятельности и инициативы мест.

В диссертации рассматривается вопрос о соотношении социалистической законности и плановой дисциплины, подчеркивается значение последней для дальнейшего повышения требований к качеству экономико-социального планирования, для соблюдения всеми органами государства, всеми предприятиями, учреждениями и организациями строжайшего режима экономии в использовании материальных и финансовых ресурсов, для мобилизации усилий трудящихся на всемерное умножение общественного богатства — основы роста благосостояния советского народа.

Наряду с общими принципами, свойственными всей деятельности Советского государства и находящими в его плановой работе лишь свое специфическое проявление, плановая деятельность Советского государства характеризуется также принципами, присущими только ей. В их число входят принцип сочетания перспективного и текущего планирования, а также принцип комплексного экономического и социального развития.

Глава III. Правовые формы плановой деятельности советского государства

- 1. Правотворческая деятельность Советского государства в области планирования экономического и социального развития.*
- 2. Планово-установительная деятельность Советского государства.*
- 3. Оперативно-исполнительная и правоохранительная деятельность Советского государства в области планирования экономического и социального развития.*

1. Являясь важнейшей в условиях социализма формой воздействия государства на экономическое и социальное развитие, планирование неразрывно связано с другой формой такого воздействия, которой

выступает право. Органическая взаимосвязь планирования и права обусловлена прежде всего тем, что экономико-социальное планирование осуществляется социалистическим государством. Это неизбежно вызывает необходимость в правовом регулировании самой плановой деятельности.

Выступая в качестве объекта правового регулирования, планирование, как и вся плановая деятельность Советского государства, реализуется посредством различных правовых форм. Важнейшей из них является правотворчество. В диссертации содержится подробный анализ правовых актов, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в области экономико-социального планирования. При этом отмечается, что новые советские конституции значительно расширили круг общественных отношений в сфере экономико-социального планирования, регулируемых конституционными нормами. В результате существенно возросло основополагающее значение содержащихся в них положений для всего нормативного регулирования плановой деятельности Советского государства.

Несмотря на довольно значительное количество правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в сфере экономико-социального планирования, в нашей стране все еще не создано единой внутренне согласованной системы этих норм, охватывающей все стороны плановой деятельности Советского государства. В диссертации обосновывается необходимость разработки и принятия такой системы правовых актов, которая позволила бы коренным образом улучшить правовую регламентацию плановой деятельности Советского государства. При этом предлагается включить в эту систему закон СССР об основах государственного планирования; законы союзных и автономных республик о планировании экономического и социального развития; утвержденные Правительством СССР положения об отраслевом, комплексном и программно-целевом планировании; утвержденные правительствами союзных республик положения о комплексном и программно-целевом планировании в этих республиках; утвержденные отдельными министерствами положения о планировании соответствующих отраслей хозяйственного и социально-культурного строительства; правовой акт Правительства СССР, посвященный проектированию, внедрению и функционированию подсистем АСПР Госплана СССР и их взаимодействию с АСПР госпланов союзных республик и АСУ министерств и ведомств, а также аналогичные правовые акты правительств союзных республик. В диссертации также высказаны предложения по структуре и содержанию некоторых из этих актов.

Наряду с необходимостью создания новых правовых актов, регулирующих плановую деятельность, подчеркивается важное значение приведения в стройную систему действующих правовых актов, их си-

стематизации и кодификации, осуществлению которых будет способствовать подготовка свода законов СССР.

2. Другой важной правовой формой осуществления плановой деятельности Советского государства является планоустановительная деятельность, которая представляет собой работу государственных органов, связанную с утверждением экономико-социальных планов. В ее итоге каждый такой план приобретает определенную правовую форму. Таким образом в результате планоустановительной деятельности рождаются два вида правовых актов: акты, которые условно можно было бы назвать планоустановительными, и утвержденные ими экономико-социальные планы.

Планоустановительная деятельность Советского государства породила в научной литературе интересную, плодотворную и практически важную дискуссию о соотношении планового и правового регулирования. В ходе ее ряд ученых высказал мнение о том, что некоторые или даже все утвержденные правовыми актами плановые задания являются правовыми нормами, а содержащие их акты представляют собой нормативные акты. При этом часть сторонников такого мнения (С. М. Берцинский, А. Ф. Шебанов, В. В. Лаптев и др.) доказывали нормативность таких актов по общим признакам, характерным для обычной правовой нормы. Другие исходили из того (С. А. Голунский, С. Н. Соловьев, Г. И. Хайдас), что плановые задания являются правовыми нормами, обладающими столь специфическими качествами, что к анализу их правовой природы нельзя подходить с традиционных позиций, характерных для исследования обычной правовой нормы.

В диссертации отмечается известное сходство между планами и нормативными актами. Вместе с тем подчеркивается наличие между ними существенных различий. Право как совокупность норм, устанавливающих общие, одинаковые для всех правила поведения, не способно отражать все особенности и конкретные условия экономического и социального развития страны, его различных отраслей, отдельных предприятий, учреждений, организаций и т. д. Поэтому его роль сводится преимущественно к упорядочению и поддержанию устойчивости уже существующих отношений в сфере экономического и социального развития, ускорению или замедлению развития объективных экономических тенденций, а также иных процессов в этой сфере. В отличие от права, планирование обеспечивает применение разного масштаба к разнообразным индивидуальным условиям хозяйственной и социально-культурной жизни, что, естественно, расширяет возможности сознательного воздействия государства на экономику и на другие сферы жизни страны, обеспечивает государству широкие возможности конкретно направлять посредством показателей планов развитие хозяйственного и социально-культурного строительства. Все это говорит о том, что рассматривать планы в качестве разновидности нормативных актов было бы неверно.

Тот факт, что плановые акты не являются, как правило, нормативными актами, не означает, однако, что они служат актами применения права. Правда, выступая одной из форм конкретизации правовых норм, экономико-социальные планы являются своеобразным шагом на пути их применения. Однако это еще не применение права, поскольку осуществление каждого из этих планов предполагает издание многочисленных конкретных и адресных правовых актов, обращенных к непосредственным исполнителям. Эти акты в отличие от планов и выступают не только в качестве правового средства реализации планов, но и в качестве актов применения правовых норм, на которых базируются эти планы.

3. Если планоустановительная деятельность Советского государства связана лишь с утверждением экономико-социальных планов, то его оперативно-исполнительная деятельность включает меры, направленные на разработку, детализацию и доведение до исполнителей этих планов. В результате оперативно-исполнительной деятельности издаются акты применения норм права, которые вызывают возникновение, изменение и прекращение конкретных правоотношений в области плановой деятельности.

К числу наиболее важных правовых инструментов, используемых Советским государством в процессе осуществления оперативно-исполнительной деятельности, относится хозяйственный договор.

Хозяйственным договорам принадлежит важная роль в осуществлении плановой деятельности Советского государства. Она состоит прежде всего в том, что хозяйственные договоры являются одним из наиболее важных средств реализации предписаний плановых актов. Хозяйственный договор служит правовым актом, который воплощает в себе как условия планового акта, так и волю контрагентов, волю, которая направлена на наиболее успешное выполнение плановых заданий. Таким образом, являясь одним из средств реализации предписаний плановых актов, хозяйственный договор представляет собой один из важных способов развития самостоятельности и инициативы предприятий в творческом решении хозяйственных вопросов.

Вместе с тем роль хозяйственных договоров в осуществлении плановой деятельности состоит также и в том, что они являются регуляторами предплановой и преддоговорной работы, проводимой их контрагентами посредством участия в формировании плановых предпосылок этих договоров, а также в детализации и конкретизации плановых актов в период после утверждения этих планов и до заключения хозяйственных договоров.

Являясь важнейшим инструментом реализации плановых актов, связанных с обменом, хозяйственные договоры служат также инструментом формирования планов производственно-хозяйственной деятельности, средством взаимной увязки этих планов, устранения

несоответствий между этими планами, иногда возникающих в период их реализации.

Наряду с правотворческой, планоустановительной и оперативно-исполнительной деятельностью Советское государство в области экономико-социального планирования осуществляет также и правоохранительную работу, направленную на обеспечение надлежащего осуществления правовых актов в сфере экономико-социального планирования.

Правоохранительная работа в области экономико-социального планирования — это прежде всего и главным образом плановый контроль за законностью всех мероприятий и действий, проводимых в процессе разработки, рассмотрения и утверждения планов, доведения их показателей до исполнителей и выполнения этих планов. Он призван обеспечить соблюдение социалистической законности в процессе плановой деятельности, добиться того, чтобы эта деятельность была наиболее рациональной и эффективной.

Глава IV. Компетенция советских государств и их органов в области экономико-социального планирования

- 1. Компетенция Союза ССР, союзных и автономных республик в области экономико-социального планирования.*
- 2. Разграничение компетенции между советскими государственными органами в области экономико-социального планирования.*

1. Компетенция Союза ССР и союзных республик в области экономико-социального планирования включает полномочия, связанные с решением вопросов, относящихся к исключительному ведению Союза ССР, союзных республик, а также полномочия, связанные с решением-вопросов, относящихся к ведению как Союза ССР, так и союзных республик.

Исключительные полномочия Союза ССР в области экономико-социального планирования включают три основные группы. В первую входят полномочия по правовому регулированию плановой деятельности Союза ССР, во вторую — полномочия, связанные с государственными планами СССР, и в третью — полномочия, касающиеся планового руководства отраслями народного хозяйства, объединениями и предприятиями союзного подчинения.

Среди исключительных полномочий союзных республик можно выделить две основные группы. К первой относятся полномочия, связанные с государственными планами союзных республик, а ко второй — полномочия в области планового руководства органов союзных республик отраслями народного хозяйства, объединениями и предприятиями республиканского подчинения.

Исключительные полномочия Союза ССР и союзных республик в сфере экономико-социального планирования, как и в других сферах, характеризуются важной юридической особенностью: многие из них по своей сущности и назначению неотчуждаемы. Вместе с тем самостоятельность союзных республик в решении вопросов плановой деятельности, входящих в их исключительное ведение, не носит абсолютного характера, поскольку республиканские органы связаны экономическими и планово-организационными отношениями с общесоюзными и союзно-республиканскими отраслями хозяйственного и социально-культурного строительства. Все республиканские отрасли управления испытывают общее регулирующее воздействие плановых и других функциональных органов управления Союза ССР, так как являются составными частями единого социально-экономического комплекса СССР.

Наиболее значительную группу полномочий Союза ССР и союзных республик составляют полномочия, связанные с решением вопросов, относящихся к ведению как Союза ССР, так и союзных республик. Здесь органы Союза ССР и союзных республик действуют сообща, разграничивая конкретные объекты приложения своих сил с различной степенью централизации в каждом отдельном случае, с учетом интересов эффективности экономического и социального развития как в масштабах всей страны, так и в масштабах союзных республик. Эти полномочия включают несколько основных групп. Первую образуют полномочия по правовому регулированию плановой деятельности союзных республик, вторую — полномочия по методическому руководству работой в области экономико-социального планирования, третью — полномочия, связанные с разработкой проектов планов, четвертую — полномочия в области планового руководства отраслями союзно-республиканского подчинения, пятую — полномочия, касающиеся развития внешних экономических связей СССР, улучшения межгосударственной специализации и кооперирования производства и координации планов экономического и социального развития СССР с народнохозяйственными планами других стран-членов СЭВ, и шестую — полномочия по контролю за доведением показателей планов до исполнителей и за выполнением планов экономического и социального развития.

Современный период характеризуется следующими основными тенденциями в соотношении компетенции Союза ССР и союзных республик в области экономико-социального планирования: расширением исключительных полномочий Союза ССР, обусловленным необходимостью дальнейшей концентрации производства в важнейших отраслях промышленности; расширением сфер совместной деятельности Союза ССР и союзных республик, связанным с необходимостью лучшего сочетания централизованного планового регулирования определенных общественных отношений с использованием государственного опы-

та, инициативы и возможностей союзных республик; передачей ряда полномочий в области планирования от органов Союза ССР органам союзных республик, в результате чего расширяются возможности союзных республик в деле планового руководства экономическим и социальным строительством, усиливается их самостоятельность в решении многих конкретных вопросов экономико-социального планирования; усилением планово-координационных и контрольных функций органов союзных республик в отношении неподчиненных им предприятий, учреждений и организаций.

В основе разграничения компетенции союзных и автономных республик лежит принцип демократического централизма. Являясь советским государством, каждая автономная республика в области экономико-социального планирования располагает такими исключительными полномочиями, как право иметь свои государственные планы экономического и социального развития, самостоятельно утверждать их, а также отчеты об их выполнении. Вместе с тем, автономная республика не имеет своих особых сфер деятельности, отличных от сфер деятельности соответствующей союзной республики.

Полномочия автономных республик в области экономико-социального планирования включают несколько основных групп. В первую из них входят полномочия, связанные с правовым регулированием плановой деятельности АССР. Во вторую — полномочия, касающиеся осуществления методического руководства работой по экономико-социальному планированию в АССР. К третьей — относятся полномочия по разработке проектов планов. Четвертую — составляют полномочия, связанные с плановым руководством органов союзных и автономных республик отраслями, находящимися в совместном ведении этих республик. Пятую — составляют полномочия по контролю за доведением показателей планов до исполнителей и за выполнением планов.

2. Одним из наиболее важных вопросов реализации компетенции советских государств в области планирования как в теоретическом, так и в практическом смысле является вопрос о разграничении полномочий в этой области между государственными органами, участвующими в осуществлении плановой деятельности.

Важное самостоятельное значение имеет вопрос о разграничении компетенции в сфере планирования между высшими и местными органами государственной власти и управления. В диссертации рассматриваются две группы полномочий местных Советов: полномочия в области планирования подчиненного им хозяйственного и социально-культурного строительства и полномочия, связанные с обеспечением комплексного экономического и социального развития на их территории.

В диссертации предлагается закрепить в новом законодательстве обязанность областных, краевых Советов рассматривать проекты планов предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения

одновременно с соответствующими предложениями районных и городских Советов, касающимися этих проектов; предоставить краевым, областным Советам право рассматривать и утверждать не только связанные с развитием хозяйства местного (двойного) подчинения показатели производственной деятельности, но и объемы капитальных вложений, а также титульные списки; закрепить за краевыми, областными Советами некоторые из тех полномочий в области планирования, которые в настоящее время предоставляются им на срок, ограниченный одним годом, и затем из года в год продлеваются.

Ведущая роль Советов в механизме осуществления компетенции в области экономико-социального планирования обеспечивается сосредоточением в исключительном ведении Советов наиболее важных полномочий, а также правом Верховных Советов рассматривать и решать любые вопросы, отнесенные к ведению соответствующих советских государств — Союза ССР, союзных и автономных республик, а местных Советов — любые вопросы, отнесенные законодательством к их ведению. Такая возможность гарантирует Советам юридическую компетентность во всех вопросах экономико-социального планирования, позволяет им руководить текущей работой исполнительных и распорядительных органов в области планирования.

В диссертации указывается на неоправданность существующих различий в правовом закреплении основных направлений деятельности государственных комитетов и подчиненных им органов в области планирования и поддерживается высказывавшееся в литературе предложение о создании Общего положения об этих комитетах, принятие которого обеспечило бы единообразие в правовом регулировании плановой деятельности этих органов. В ней предлагается также предусмотреть в положениях о государственных комитетах совместные действия этих органов с другими органами управления в области планирования, повысить влияние комитетов на комплексное развитие хозяйственного и социально-культурного строительства, эффективность их действий во взаимоотношениях с неподчиненными им органами управления, усилить гарантии выполнения государственными комитетами надомственных полномочий в области планирования.

Глава V. Плановые органы в СССР

- 1. Место и роль плановых органов в системе органов государственного управления.*
- 2. Развитие системы и функций плановых органов.*
- 3. Компетенция плановых органов.*

1. Ведущая роль планирования в жизни советского общества обуславливает необходимость иметь в системе органов государственного управления органы, призванные специально заниматься вопросами

экономико-социального планирования. Ими являются плановые органы Советского государства, которые характеризуются специфическими чертами, объединяющими их в одну из разновидностей органов государственного управления.

К числу этих черт относится прежде всего то, что для плановых органов осуществление плановой деятельности служит главной задачей. В отличие от них все другие участвующие в планировании органы имеют иное предназначение. Для них участие в плановой деятельности является лишь одним из методов решения своих главных задач. Другой важной чертой, характеризующей плановые органы, является их роль своеобразных законодателей в области методики планирования для всех других органов, участвующих в плановой деятельности. Третья качественная особенность плановых органов заключается в том, что их работа в области планирования носит межотраслевой, сводный характер и охватывает все вопросы планирования на подведомственной им территории. Этим плановые органы отличаются, в частности, от ряда государственных комитетов, деятельность которых в области планирования также носит межотраслевой характер, однако распространяется только на ограниченный круг вопросов планирования.

Являясь одним из юридических средств, обеспечивающих верховенство Советов в плановой деятельности Советского государства, разграничение компетенции между Советами и органами управления в сфере экономико-социального планирования имеет другой своей целью обеспечение повседневного, бесперебойного и профессионально-квалифицированного руководства этим планированием. В силу порядка организации их деятельности Советы не могут повседневно заниматься плановой работой. Кроме того, экономико-социальное планирование — одна из таких сфер деятельности Советского государства, которая требует, по крайней мере на некоторых этапах, довольно высокого уровня профессионализации и специализации. Поэтому большая роль в ее осуществлении принадлежит органам государственного управления.

Все органы государственного управления с точки зрения их компетенции в области экономико-социального планирования можно разделить на три основные группы. Первую из них составляют органы государственного управления общей компетенции. В нее входят Совет Министров СССР, Советы Министров союзных и автономных республик, а также исполнительные комитеты местных Советов. Их полномочия в области планирования связаны прежде всего с решением следующих основных задач: они разрабатывают и вносят в соответствующие Советы текущие и перспективные планы экономического и социального развития; принимают меры по осуществлению этих планов, представляют соответствующим Советам отчеты об их выполнении; организуют работу всех других подчиненных им органов управления по разработке планов экономического и социального развития; обеспечивают сбалан-

сированность и стабильность этих планов. Вместе с тем компетенция каждого из этих органов включает и ряд других полномочий в сфере экономико-социального планирования, исследуемых в диссертации.

Вторую группу рассматриваемых органов образуют органы отраслевого управления. В их число входят министерства, отраслевые комитеты и другие ведомства СССР, союзных и автономных республик, а также отделы и управления исполкомов местных Советов. Органы отраслевого управления решают в сфере экономико-социального планирования общую для всех них задачу, они осуществляют плановое руководство подчиненными им отраслями хозяйственного и социально-культурного строительства. Вместе с тем органы отраслевого управления в своей плановой деятельности осуществляют контакты и деловое сотрудничество с другими органами отраслевого управления в разработке и решении межотраслевых проблем.

В связи с тем, что компетенция министерств и других органов отраслевого управления в области планирования закреплена правовыми актами, принятыми, как правило, до создания промышленных, производственных и научно-производственных объединений и утверждения генеральных схем управления соответствующими отраслями промышленности, в диссертации подчеркивается необходимость в уточнении как общего положения о министерствах СССР, так и положений об отдельных министерствах и других органах отраслевого управления прежде всего в плане расширения прав этих органов в области комплексного решения различных народно-хозяйственных проблем. В диссертации указывается также на необходимость более четкой правовой регламентации взаимоотношений органов отраслевого управления различной подчиненности.

Третью группу органов государственного управления, участвующих в осуществлении плановой деятельности, составляют органы межотраслевого управления. В их число входят государственные комитеты и другие государственные органы, осуществляющие межотраслевое управление в масштабах СССР, союзных и автономных республик, а также административно-территориальных единиц. Особое место среди межотраслевых органов, участвующих в плановой деятельности Советского государства, принадлежит плановым органам. Они располагают наибольшим объемом полномочий в области экономико-социального планирования¹. Что же касается полномочий в этой области всех других органов межотраслевого управления, то она характеризуется следующими основными чертами: все они принимают участие в разработке и в рассмотрении проектов планов экономического и социального развития в части, касающейся их основной деятельности, либо разрабатывают предложения об основных направлениях развития той сферы, которая находится в их ведении; в компетенцию многих межотраслевых органов

¹ Компетенция плановых органов рассматривается в главе V диссертации.

государственного управления входит утверждение планов, относящихся к их сфере деятельности; ряд межотраслевых органов государственного управления в находящейся в их ведении сфере осуществляют методическое руководство и координацию деятельности министерств и ведомств в области планирования; на межотраслевые органы государственного управления возложен контроль за выполнением планов экономического и социального развития в части, касающейся их основной деятельности; некоторым межотраслевым органам государственного управления предоставлено право внесения изменений в планы, относящиеся к сфере их деятельности, межотраслевые органы государственного управления участвуют в работе по координации планов экономического и социального развития СССР с народнохозяйственными планами других стран-членов СЭВ. Помимо функций межотраслевого характера, органы межотраслевого управления выполняют в отношении прямо подчиненных им органов также функции отраслевого управления.

В диссертации высказываются аргументированные возражения против встречающегося в литературе расширительного толкования понятия «плановые органы».

Современный этап коммунистического строительства характеризуется дальнейшим усилением роли плановых органов. Назревшая необходимость в существенном повышении роли качественных показателей планов, в разработке комплексных программ по наиболее важным научно-техническим, экономическим и социальным проблемам, в улучшении межотраслевого планирования, значение которого все больше возрастает в связи с необходимостью решения многих крупных народнохозяйственных проблем с участием ряда отраслей хозяйства, в разработке проблем научно-технического прогресса, в усилении роли долгосрочных планов и прогнозов, в решении целого ряда других вопросов, вытекающих из потребностей экономического и социального развития страны, ставит перед плановыми органами ряд новых важных задач.

2. Плановые органы Советского государства представляют собой систему, которая складывалась и развивалась вместе с развитием плановой деятельности Советского государства, с учетом ее потребностей. Начало этой системе было положено созданием по инициативе В. И. Ленина Государственной общеплановой комиссии (Госплана). Вслед за созданием Госплана был образован ряд других плановых комиссий. Тем самым было завершено создание первой в истории Советского государства системы его плановых органов, включающей как центральные, так и местные плановые комиссии.

Характеризуя эту систему в целом, необходимо прежде всего обратить внимание на следующие ее особенности. Отдельные звенья этой системы не были связаны между собой какими-либо отношениями подчиненности. Это объяснялось тем, что рассматриваемая система состояла из органов, не являющихся самостоятельными единицами в системе советских

государственных органов. Характер функций всех плановых комиссий свидетельствует о том, что они создавались в качестве вспомогательных формирований соответствующих государственных органов, при которых и под руководством которых они действовали. Плановые комиссии при наркоматах, ведомствах и исполкомах осуществляли свои функции под общим методическим руководством Госплана. В диссертации анализируется ряд мероприятий, направленных на дальнейшее расширение рассматриваемой системы плановых органов, развитие их функций.

Образование Союза ССР потребовало организации общесоюзного планового органа. Им стала Государственная плановая Комиссия СССР (Госплан СССР), на которую была возложена задача согласования планов народного хозяйства союзных республик, а также регулирование всего народного хозяйства СССР. После организации Госплана СССР государственные плановые комиссии были созданы во всех союзных республиках в целях разработки и осуществления единых хозяйственных и финансовых планов этих республик.

Рост масштабов социалистического производства, создание новых отраслей промышленности, развитие строительства обусловили необходимость дальнейшего уточнения функций плановых органов, укрепления их системы. В диссертации анализируются важнейшие правовые акты, связанные с указанными изменениями функций плановых органов, развитием их системы в предвоенный, военный период и первое десятилетие послевоенного периода.

В 1955–1965 гг. продолжались поиски новых, более эффективных форм централизованного планирования, соответствующих возросшему уровню производительных сил страны и задачам создания материально-технической базы коммунизма. Не все из них оказались в достаточной мере жизненными. Однако некоторые из них сыграли важную положительную роль в развитии системы и функций плановых органов. К их числу необходимо, в частности, отнести преобразование Госплана СССР из общесоюзного в союзно-республиканский орган. Оно укрепило связи Госплана СССР с Госпланами союзных республик, преобразованными из республиканских в союзно-республиканские органы этих республик. Важное значение имело также подчинение плановых комиссий исполкомов местных Советов в своей деятельности как соответствующему Совету и его исполкому, так и вышестоящей плановой комиссии. Тем самым в нашей стране была завершена централизация системы плановых органов.

Восстановление отраслевого принципа управления, необходимость усиления его увязки с территориальным планированием и другие меры, входящие органической частью в совершенствование хозяйственного механизма на современном этапе коммунистического строительства, потребовали укрепления централизованного планового начала, дальнейшего повышения роли плановых органов страны. Эти тенденции получили

отражение в действующих положениях о плановых органах, в которых, в частности, впервые закреплено право Госплана СССР и Госпланов союзных республик издавать в пределах своей компетенции постановления, обязательные для исполнения всеми министерствами, ведомствами и другими организациями соответственно СССР и союзных республик.

3. Являясь специфическим видом органов государственного управления, плановые органы располагают своеобразной и свойственной только им компетенцией. В диссертации анализируются полномочия плановых органов, связанные с осуществлением ими подготовительных, подготовительно-консультативных и контрольных функций, методического и научного руководства работой по экономико-социальному планированию, распорядительной деятельностью, а также ряд прав, необходимых плановым органам для успешного выполнения стоящих перед ними задач (право заслушивать руководителей государственных органов, предприятий, учреждений к других организаций по входящим в их компетенцию вопросам и т. п.).

Анализ компетенции Госплана СССР и Госпланов союзных республик свидетельствует о том, что в ней совмещаются полномочия, связанные с осуществлением этими органами: различных по своему характеру функций. В диссертации высказывается мнение, что такое совмещение ни с теоретической, ни с практической точек зрения ничем не оправдано к отрицательно сказывается на выполнении плановыми органами своих основных задач в области планирования. В связи с этим вносится предложение освободить Госплан СССР и Госпланы союзных республик от распорядительной деятельности, а также и от некоторых других текущих дел, посредством уточнения разграничения функций с рядом отраслевых и межотраслевых органов государственного управления.

В диссертации также содержится предложение об освобождении плановых комиссий исполкомов местных Советов от выполняемых ими текущих дел, не связанных с их прямыми- обязанностями, о расширении прав этих комиссий в деле обеспечения рационального использования региональных ресурсов, о необходимости определения их полномочий на получение и использование данных соответствующих АСУ в целях информационного обеспечения плановой деятельности местных Советов.

Глава VI. Плановое устройство СССР

1. *Понятие и основы планового устройства СССР.*
2. *Плановая система СССР.*
3. *Система плановых показателей.*

1. Плановое устройство СССР представляет собой установленную Советским государством и характеризующуюся тесной взаимосвязью всех ее основных частей систему планов экономического и социального

развития, а также внутреннюю структуру этих планов, которая находит выражение в системе их показателей. В диссертации обосновывается целесообразность использования в научных исследованиях и в законодательстве термина «плановое устройство СССР», который вводится в научный оборот впервые.

Плановое устройство СССР определяется в первую очередь советским общественным строем. Советский общественный строй и прежде всего экономическая система СССР определяют степень охвата экономико-социальным планированием различных отраслей народного хозяйства СССР, которая зависит от уровня обобществления средств производства, конечные результаты планирования, обусловленные высшей целью общественного производства при социализме. В результате советский общественный строй оказывает решающее влияние как на систему планов экономического и социального развития, так и на систему их показателей.

Другим важным фактором, определяющим плановое устройство СССР, служит национально-государственное устройство Союза ССР. Определяющая роль национально-государственного устройства страны в деле ее планового устройства обусловлена правом каждого советского государства, каждого местного органа государственной власти осуществлять плановое руководство подчиненным ему хозяйственным и социально-культурным строительством. Имея определяющим фактором национально-государственное устройство СССР, плановое устройство Советского государства построено с учетом всех важнейших факторов, обуславливающих национально-государственное устройство СССР. Именно поэтому одна из важных его черт состоит в том, что оно основано на базе федерации союзных республик, советской автономии и советского административно-территориального устройства.

Важным фактором, влияющим на плановое устройство СССР, служит организация управления хозяйственным и социально-культурным строительством в СССР, которая определяет принципы, систему управления этим строительством и «отдельными его отраслями, основные пути его дальнейшего совершенствования, от которых в значительной мере зависит как система экономико-социальных планов, так и система плановых показателей.

Наконец, фактором, оказывающим существенное влияние на плановое устройство СССР, служит методология экономико-социального планирования. Она определяет основные принципы и методы составления планов экономического и социального развития, последовательность и методы предплановых разработок, раскрывает и характеризует внутреннюю логику экономико-социального планирования.

2. В советской правовой и экономической литературе под плановой системой СССР обычно принято понимать всю совокупность определенным образом взаимосвязанных между собой планов, посредством

которых осуществляется экономико-социальное планирование в СССР. В диссертации плановая система СССР рассматривается в более узком смысле этого понятия, включающего только те экономико-социальные планы, которые утверждаются государственными органами и с помощью которых Советское государство осуществляет свое плановое руководство экономическим и социальным развитием.

Важнейшей характерной чертой плановой системы СССР является ее единство. Оно обусловлено прежде всего тем, что плановая система СССР составляет часть политической и правовой надстройки, определяемой единым социалистическим базисом. Единством советской плановой системы обусловлено также единством социальной сущности экономико-социальных планов Советского государства, основных задач, для решения которых они предназначены, общностью интересов и воли советского народа, которым они призваны служить, их направленностью к достижению общей цели — построению коммунистического общества.

Другой важной чертой плановой системы СССР является то, что ее основой служат планы экономического и социального развития, утверждаемые представительными органами государственной власти — Советами. Все другие экономико-социальные планы являются производными от этих планов, либо служат их органической частью. Эта черта свидетельствует о подлинном демократизме плановой системы Советского государства, обеспечивающей решающее влияние советских представительных органов на весь процесс экономико-социального планирования в СССР.

Экономико-социальные планы порождены потребностью научного управления социалистическим обществом и их система определяется в первую очередь наличием различных уровней управления экономическим и социальным развитием. Рассматривая с этой точки зрения все множество экономико-социальных планов, их можно разделить на четыре основные группы: планы экономического и социального развития СССР; планы экономического и социального, развития союзных республик; планы экономического и социального развития автономных республик; планы экономического и социального развития экономических районов и административно-территориальных единиц.

В диссертации подчеркивается важная роль Конституции СССР 1977 г. в деле унификации экономико-социальных планов союзных и автономных республик, а также административно-территориальных единиц.

Место плана в системе управления экономическим и социальным развитием страны определяется не только уровнем управления, к которому он принадлежит, но и той ролью, которую он играет в системе управления экономическим и социальным развитием. С этой точки зрения все экономико-социальные планы делятся на три основные группы.

Первую из них составляют планы, с помощью которых обеспечивается плановое руководство экономическим и социальным развитием.

В их число входят государственные планы экономического и социального развития СССР, а также планы министерств и других органов государственного управления.

Вторую группу экономико-социальных планов составляют планы, посредством которых обеспечивается как руководство подчиненным хозяйством и социально-культурным строительством, так и обеспечение комплексного экономического и социального развития на соответствующей территории. В их число входят государственные планы экономического и социального развития союзных и автономных республик, а также утверждаемые местными Советами планы экономического и социального развития автономных областей, автономных округов и административно-территориальных единиц.

Третью группу экономико-социальных планов составляют планы, посредством которых обеспечивается комплексное экономическое и социальное развитие в рамках определенной территории. В их число в настоящее время входят главным образом планы комплексного экономического и социального развития экономических районов.

В диссертации содержится подробная характеристика всех этих планов, показано их место в плановой системе СССР, раскрывается их содержание, виды и особенности.

В условиях развитого социалистического общества народнохозяйственное значение единой системы государственных планов все больше возрастает. Осуществление важнейших экономических и социально-политических задач требует дальнейшего ее совершенствования. Основные направления совершенствования системы экономико-социальных планов на современном этапе коммунистического строительства определены решениями XXIV и XXV съездов КПСС. К числу важнейших из них относится, вопрос о перспективном долгосрочном планировании экономического и социального развития страны, представляющем качественно новый этап развития плановой системы СССР, всего экономико-социального планирования в нашей стране и совершенствования управления народным хозяйством.

3. Каждому экономико-социальному плану свойственна определенная система плановых показателей. Она представляет собой совокупность таких плановых показателей, взаимосвязь которых определяет содержание плана, отражает его экономические и социальные задачи, концепцию разработки плана, его место в системе экономико-социального планирования.

Характерной чертой системы показателей каждого плана экономического и социального развития является органическая связь между ее компонентами. Наличие этой связи выражается в том, что изменение одного из этих компонентов с необходимостью вызывает то или иное изменение других, а отсюда и всей системы плановых показателей в целом. Другой характерной чертой системы показателей каждого экономико-

социального плана является свойственный ей соответствующий состав, определенный набор плановых показателей. Наконец, третьей характерной чертой системы показателей каждого экономико-социального плана является наличие в ней внутренней организации, представляющей собой специфический способ взаимосвязи образующих ее компонентов. В результате каждой конкретной системе плановых показателей присуща своя специфическая структура, своя организация.

Система показателей каждого экономико-социального плана не обособлена от систем показателей других экономико-социальных планов. Все эти системы тесно между собой взаимосвязаны и в своей совокупности образуют единую систему плановых показателей, структура которой определяется системой экономико-социальных планов СССР. Единая система плановых показателей страны не исключает относительной самостоятельности ее составных частей, обладающих своими специфическими особенностями и выполняющих свои особые специфические функции. Однако эта самостоятельность не должна противоречить интересам единства системы плановых показателей нашей страны.

Система плановых показателей не является однородной по своему составу. Она складывается из показателей, различающихся по целому ряду признаков. В диссертации содержится характеристика различных видов показателей экономико-социальных планов, показано их место и роль в общей системе плановых показателей.

Система плановых показателей не остается неизменной. Она изменяется вместе с изменением задач планового периода, повышением научного уровня самого планирования. За последние годы в нашей стране проведена значительная работа по совершенствованию системы плановых показателей. Особенно значительные изменения в систему показателей были внесены в соответствии с решениями мартовского и сентябрьского (1965 г.) пленумов ЦК КПСС, расширивших хозяйственную самостоятельность промышленных и сельскохозяйственных предприятий.

XXV съезд КПСС указал на необходимость дальнейшего совершенствования системы показателей планов, усиления их воздействия на повышение технического уровня производства и качества продукции, ускорение темпов роста производительности труда, экономное использование материальных и финансовых ресурсов.

Вопрос о системе плановых показателей — один из важнейших в плановой деятельности Советского государства. Поэтому в правовой и экономической литературе ему всегда уделялось большое внимание. Однако при этом, как правило, подчеркивался в основном экономический аспект роли этих показателей. В диссертации показано важное компетенционное значение плановых показателей и высказано предложение о конкретизации действующего законодательства о полномочиях Советов и других государственных органов в области планирования с тем, чтобы в нем указывались основные показатели планов, самосто-

тельно утверждаемые соответствующими государственными органами. В диссертации также содержится предложение о закреплении в законодательстве обязательного характера основных показателей планов предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, включаемых в планы экономического и социального развития при условии их согласования в установленном порядке с соответствующими государственными органами, которым упомянутые предприятия, учреждения и организации подчинены.

Глава VII. Плановый процесс в СССР

- 1. Общая характеристика планового процесса в СССР.*
- 2. Организация разработки планов экономического и социального развития.*
- 3. Порядок рассмотрения и утверждения планов экономического и социального развития.*
- 4. Организация выполнения планов экономического и социального развития.*

1. Плановый процесс в СССР представляет собой регламентированную нормами права деятельность государственных органов по разработке проектов экономико-социальных планов, рассмотрению и утверждению этих планов, организации их выполнения, а также по составлению и утверждению отчетов о выполнении планов.

В диссертации рассматриваются действующие правовые акты, посвященные различным сторонам планового процесса и делается вывод о том, что до сих пор ряд его сторон остается в значительной мере не регламентированным. Это подтверждает необходимость существования упоминавшегося уже ранее специального правового акта, посвященного, в частности, процессуальным вопросам планирования экономического и социального развития. Принятие такого акта позволило бы не только регламентировать основные правила процесса планирования, но и определить компетенцию всех участников этого процесса в каждой из его стадий, обеспечить необходимую координацию плановой деятельности государственных органов со всеми другими видами их работы.

Подготовка такого акта, а также на его основе подробных правил составления и реализации Государственного плана экономического и социального развития СССР требует научной разработки нескольких групп вопросов. Первую из них составляют вопросы содержания планового процесса, выделения важнейших составных компонентов каждой из его основных стадий, т. е. ее основных этапов, определения их последовательности, а также содержания. Вторую группу вопросов составляет определение состава участников каждой стадии планового

процесса, форм их участия, их прав и обязанностей, разграничение компетенции между ними, установление ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанностей каждым из них, за нарушение установленного порядка. Третью группу составляют вопросы дальнейшего совершенствования планового процесса, касающиеся процедуры работы различных государственных органов при рассмотрении и решении ими различных вопросов планирования, разрешения разногласий между ними по проблемам планирования и т. д.

2. Плановый процесс начинается с разработки проекта экономико-социального плана. Это не только первая, но и чрезвычайно важная стадия планового процесса. Ее значение определяется тем, что на этой стадии фактически создается план, поскольку на всех остальных стадиях он не претерпевает существенных изменений — в него вносятся лишь отдельные усовершенствования.

Процесс разработки каждого экономико-социального плана складывается из трех основных этапов — подготовительного (предпланового), основного и заключительного. Основными задачами подготовительного этапа являются установление исходной базы для проекта нового плана, возможностей научно-технического прогресса в плановом периоде, разработка порядка и методической документации для составления экономико-социального плана.

Важнейшими задачами основного этапа разработки плана является выработка вышестоящими государственными органами, участвующими в планировании, таких ориентиров, которые обеспечили бы нижестоящие органы, учреждения, предприятия и организации необходимыми данными о потребностях народного хозяйства в той или иной продукции, о межотраслевых и межрайонных связях и т. д., а также составление проекта плана.

Заключительный этап процесса разработки планов наступает после принятия Верховным Советом СССР Закона о Государственном плане экономического и социального развития СССР. На основе утвержденного Верховным Советом СССР плана экономического и социального развития СССР, а также расчетных показателей, определяемых Госпланом СССР, всем исполнителям в порядке подчиненности устанавливаются соответствующие плановые показатели, согласно которым они вносят необходимые изменения и уточнения в проекты разработанных ими планов.

В диссертации анализируется роль различных государственных органов в разработке проектов экономико-социальных планов, рассматриваются правовые акты, на основе которых они действуют. В ней также исследуются специфические черты, свойственные порядку разработки комплексных показателей экономического и социального развития, осуществляемого на территории союзных и автономных республик, а также местных Советов. На основе анализа этого порядка делает-

ся вывод об отсутствии четкого механизма разработки комплексных показателей, что вызывает задержки в осуществлении комплексного планирования, снижает его уровень, а, следовательно, и практическую значимость.

В диссертации подчеркивается необходимость разработки в союзном масштабе правового механизма комплексного планирования, который бы определил правовой статус организаций, осуществляющих территориальное планирование на всех его уровнях, характер участия отраслевых органов управления в разработке планов, механизм сочетания территориального и отраслевого планирования в рамках действующей системы планирования экономического и социального развития. В ней также отмечается необходимость укрепления плановых комиссий исполкомов местных Советов, которые в силу отсутствия у них необходимых штатов и недостатка квалифицированных работников не в состоянии в полной мере выполнять возложенные на них действующим законодательством обязанности.

3. В диссертации содержится подробный анализ стадии рассмотрения и утверждения планов экономического и социального развития. В ней показана роль постоянных комиссий Советов в осуществлении этой стадии планового процесса, исследуется порядок рассмотрения и утверждения планов на сессиях Советов. В диссертации предлагается изменить порядок рассмотрения предложений депутатов и постоянных комиссий, внесенных при обсуждении плана на сессиях Советов с тем, чтобы сам Совет рассматривал эти предложения и принимал по ним соответствующие решения. В тех же случаях, когда Совет в силу различных обстоятельств не может принять определенного решения по этим предложениям, он может дать в своем решении указание правительству либо соответствующему исполкому рассмотреть их или даже изыскать возможности для их реализации. Такое решение Совета повысит ответственность исполнительных органов за его проведение в жизнь.

В диссертации высказывается предложение о критериях выбора основных показателей, включаемых в законы о государственных планах экономического и социального развития. Поскольку законы о планах экономического и социального развития — это одно из важнейших средств руководства Верховных Советов экономическим и социальным строительством на подведомственной им территории, они должны включать такие показатели, которые отражали бы содержание этого руководства. Одной из его задач является обеспечение комплексного развития народного хозяйства на соответствующих территориях. Следовательно, каждый закон должен содержать круг показателей, обеспечивающих интересы комплексного развития соответственно СССР, союзных и автономных республик.

Руководство Верховных Советов распространяется на определенный круг объектов хозяйственного и социально-культурного строительства,

ограниченный рамками подчиненности этих объектов, сложившейся в условиях Советского федеративного государства. Поэтому в каждом законе об экономико-социальном плане должны содержаться показатели, отражающие развитие объектов хозяйственного и социально-культурного строительства, подчиненных соответствующему Верховному Совету.

Наконец, при выборе показателей для утверждения их соответствующим Верховным Советом необходимо исходить из соображений последовательного проведения в жизнь принципа демократического централизма. Руководствуясь этим принципом, можно определить конкретный перечень показателей, необходимых для осуществления руководства соответствующими объектами хозяйственного и социально-культурного строительства в условиях разумного соотношения централизма с инициативой и творческой активностью на местах.

4. Завершающей стадией планового процесса в настоящее время является организация выполнения планов¹. В диссертации исследуется роль различных участников организации выполнения планов в этой работе, анализируется порядок доведения плановых заданий до исполнителей, осуществления контроля за выполнением планов, внесения изменений в их показатели.

В целях сокращения времени доведения утвержденных показателей государственных планов до исполнителей предлагается установить конкретные сроки выполнения этой работы всеми органами управления и утвердить их Совету Министров СССР.

В диссертации подчеркивается важная роль органов народного контроля в деле организации проверки выполнения государственных планов и заданий и предлагается более подробно урегулировать в законодательном порядке полномочия органов народного контроля в этой области.

По общему правилу, принятому в советском законодательстве, экономико-социальные планы изменяются и отменяются органами их утверждавшими в пределах предоставленных им полномочий. Между тем, изменения в планы, утвержденные Советами, обычно вносятся органами государственного управления, причем даже без последующего уведомления об этом соответствующих Советов. В диссертации содержится предложение о том, чтобы Советы утверждали изменения в планах, которые были внесены их исполнительными органами в период между сессиями Совета.

В диссертации подчеркивается необходимость решения вопроса о практике изменения планов путем установления дополнительных заданий. Предлагается установить порядок, согласно которому каждое

¹ Эта стадия будет оставаться завершающей, пока не войдут в практику отчеты о выполнении планов экономического и социального развития, предусмотренные действующим законодательством.

дополнительное значение должно устанавливаться путем включения его в план в порядке, предусмотренном для внесения изменений в утвержденные планы.

Диссертация завершается заключением, в котором сформулированы основные выводы по рассматриваемым в ней вопросам.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

Монографии

1. Местные Советы и народнохозяйственное планирование. Изд-во Московского университета, 1976. 9,41 п. л. Рецензии: Советское государство и право. 1978. № 6; Советы народных депутатов. 1977. № 5.
2. Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР. М.: Юридическая литература, 1971. 11,03 п. л. Рецензии: Советское государство и право. 1973. № 9; Państwo i prawo (Warszawa). 1972. № 11.
3. Некоторые вопросы деятельности местных Советов в области народнохозяйственного планирования. 2,5 п. л. (В кн.: Правовые проблемы дальнейшего совершенствования представительных органов государственной власти. Изд-во Московского университета, 1973).

Учебные пособия

1. Компетенция местных Советов депутатов трудящихся. М., 1973. 7,25 п. л. (в соавторстве).
2. Основы советского строительства. М.: Знание, 1976. 10,28 п. л. (в соавторстве).

Книги, брошюры, статьи, научные сообщения, тезисы докладов

1. Первая среди равных. М.: Знание, 1967. 2,32 п. л.
2. Общественные организации в СССР. Изд-во АПН, 1969. 5 п. л. (в соавторстве) (на англ., франц., немец, и вьетнамском языках).
3. Верховные Советы союзных республик (гл. 4); Верховные Советы автономных республик (гл. 5), 3 п. л. (В кн.: Советы — органы народовластия в СССР. М.: Прогресс, 1972) (на англ. яз.).
4. Верховные Советы автономных республик. М.: Знание, 1973. 3,87 п. л.
5. Компетенция местных Советов депутатов трудящихся. М.: Знание, 1976. 3,4 п. л. (в соавторстве).
6. Роль местных Советов в коммунистическом строительстве. М.: Знание, 1976. 2,12 п. л.
7. Права и обязанности сельских, поселковых Советов, в области планирования и бюджетно-финансовой работы. Планово-бюджетная комиссия сельского, поселкового Совета. 2 п. л. (В кн.: Комментарий к законодательству о сельских и поселковых Советах. М.: Известия, 1977).

8. Развитие плановых функций Советов (в соавторстве). 1 п. л. (В кн.: Совершенствовать работу Советов. М.: Известия, 1977).
9. Планирование и право. М.: Знание, 1978. 2,5 п. л.
10. Развитие функций сельских и поселковых Советов в области народнохозяйственного планирования. 0,9 п. л. (В кн.: Время. Проблемы. Инициатива. Материалы областного семинара-совещания председателей исполкомов сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся. Иркутск, 1974).
11. Развитие функций Верховных Советов АССР в области народнохозяйственного планирования (тезисы сообщения на научно-практической конференции). 0,15 п. л. (В кн.: Проблемы советского строительства, государственного управления и правового воспитания на современном этапе. Уфа, 1975).
12. Развитие плановых функций Советов // Советы депутатов трудящихся. 1975. № 7. 0,8 п. л. (в соавторстве).
13. Организация и проверка выполнения Советами планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства. 1 п. л. (В кн.: Проблемы совершенствования деятельности Советов депутатов трудящихся. Вып. 8. Иркутск, 1975).
14. Вопросы совершенствования работы Советов в области народнохозяйственного планирования (тезисы сообщения). 0,15 п. л. (В кн.: Демократия и право развитого социалистического общества. Материалы Всесоюзной научной конференции 21—23 ноября 1973 г. М.: Изд-во Московского университета, 1975).
15. Государственное планирование экономического и социального развития — принцип общественного строя СССР // Вестник МГУ (Право). 1978. № 3. 0,8 п. л.
16. Плановая система СССР // Вестник МГУ (Право). 1978. № 6. 0,8 п. л.

Актуальные вопросы теории конституционного права в статьях Олега Емельяновича Кутафина

Вступление

Для современной России, вступившей в новое качественное состояние, стояла задача сформировать такую доктрину конституционного права, которая была бы адекватна переживаемому страной этапу демократического развития. Своими фундаментальными исследованиями Олег Емельянович Кутафин внес неоценимый вклад в становление конституционного законодательства России, науки и практики¹.

Его обоснование на страницах своих блестящих работ необходимости, социальной неизбежности и прогрессивности перехода отечественного конституционного права к правозащитной, демократической модели, гарантирующей права личности, реализующей международно-правовые и конституционные демократические ценности, столь необходимые российскому государству, провозгласившему себя правовым, демократическим, социальным не теряет своей актуальности.

О. Е. Кутафин не устал подчеркивать решающее значение науки для перспектив развития нашей страны, в том числе своими статьями «Современное состояние и перспективы развития науки конституционного права Российской Федерации»², «Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве»³ и др.

¹ См.: *Комарова В. В.* О творческих достижениях великого российского государственного академика О. Е. Кутафина // Представительная власть. 2012. № 5–6 (116–117).

² См.: *Кутафин О. Е.* Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. М.: Норма, 2007. № 1. С. 46–54.

³ См.: *Кутафин О. Е.* Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве // *Lex Russica*. Научные труды МГЮА. М.: Изд-во МГЮА, 2007. № 4. С. 610–622.

Основы конституционного строя, закрепляющие основные принципы организации государства, общества, стали объектом рассмотрения значительного числа ученых, однако, труды Олега Емельяновича составляют тот фундамент, на котором развивается современная российская конституционная теория¹.

Нельзя не согласиться с О. Е. Кутафиным, что в отличие от конституционного строя общественный строй является не государственно-правовой категорией, а скорее — социально-политическим понятием, охватывающим всю сумму социальных отношений в обществе.

Кроме того, как общественный, так и государственный строй могут быть неконституционными, а воздействие государства на общество может являться неправовым. Если же государство воздействует на общественный строй, прежде всего посредством установления или санкционирования правовых норм, обеспечения их реализации, опираясь при этом на Конституцию и иные легитимные источники норм права, выполняет ряд других обязательств перед человеком и обществом, это позволяет говорить о началах строя конституционного².

Одним из признаков конституционной государственности является гражданское общество, столь сложно формируемое в России. Нельзя не согласиться с мнением О. Е. Кутафина, что «в условиях традиционной неразвитости институтов гражданского общества в нашей стране необходимо конституционное закрепление основ их свободного саморазвития»³. Практически именно к закреплению правовых основ гражданского общества и общих принципов его взаимоотношений с государством и должно сводиться содержание этого конституционно-правового института.

О. Е. Кутафин указывал, что «...по мере развития общественных отношений, процесс саморегулирования в рамках гражданского общества настолько усложнился, что вмешательство государства облегчает это саморегулирование»⁴.

Благодаря работам О. Е. Кутафина, публично-правовую сферу гражданского общества можно определить как правовое закрепление основ, институтов гражданского общества и механизм их жизнедеятельности.

Как конструктивно и критически мыслящий ученый, Олег Емельянович не обходил своим вниманием работы коллег, что выражалось

¹ См.: *Кутафин О. Е.* Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М., 1985; *Кутафин О. Е.* Основы общественного строя и политики РФ // Государственное право Российской Федерации: курс лекций / под ред. О. Е. Кутафина. Т. 1. М., 1993.

² См.: Государственное право Российской Федерации: курс лекций / под ред. О. Е. Кутафина. Т. 1. М., 1993. С. 108.

³ См.: Государственное право Российской Федерации: курс лекций для юридических институтов и факультетов / под ред. О. Е. Кутафина. Т. 1. М., 1993. С. 146.

⁴ См.: *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. М., 2006. С. 123.

в рецензиях, обсуждениях и статьях о работах современников; анализе и переосмыслении научного наследия предшественников.

Находясь в центре исторического процесса и политических событий: распад СССР, переход к рыночному хозяйству, крушение старых управленческих структур и возникновение новых; в интеллектуальном брожении среди юристов, политологов, философов, споров вокруг проблемы государственного «обустройства России», в процессе выработки устойчивой модели государственного устройства и дееспособной власти, Олег Емельянович в своих статьях выражает четкую и аргументированную позицию по самым различным вопросам жизнедеятельности российского государства и общества на различных этапах развития и становления.

В своих периодических работах О. Е. Кутафин заложил новое магистральное направление будущих научных исследований во многих сферах конституционного права. Примером могут быть его определение проблем в оформлении статуса Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований как субъектов гражданского права; вопросов конституционной экономики и конституционно-правового статуса Центрального банка Российской Федерации; работа О. Е. Кутафина «Концепция единого правового пространства Европы, ЕврАзЭС и СНГ» во многом предопределила современные направления и проблемы реализации.

В. В. Комарова

Рецензия на работу Григорян Л. А. «60 лет советской государственности»¹

Рецензируемая книга опирается на основополагающие идеи и выводы марксистско-ленинской теории, нашедшие развитие в решениях партии, особенно в материалах XXV съезда КПСС, а также в документах международного коммунистического и рабочего движения. В ней использован законодательный и фактический материал, широкое отражение получили статистические данные. Автор раскрывает основную тенденцию в развитии социалистической государственности. Предмет книги — выявление важнейших сторон социалистической демократии, взятых в их динамике.

Раскрывая сущность и содержание диктатуры пролетариата, автор показывает, что, будучи направлена своим острием против свергнутых эксплуататорских классов, она открыла перед всеми трудящимися широкие возможности активного участия в решении вопросов государственной и общественной жизни, в управлении. С победой социализма,

¹ Кутафин О. Е., Григорян Л. А. 60 лет советской государственности. М.: Юрид. лит. 1977. 336 с. // Советское государство и право. М.: Наука. 1977. № 11. С. 148–149.

в процессе построения зрелого, развитого социалистического общества диктатура пролетариата перерастает во власть всего народа, которая еще более четко отражает дальнейшее укрепление и все более тесное единство государственных и общественных начал народовластия в СССР. Характеризуя социалистическую демократию, Л. И. Брежнев в речи на XVI съезде профсоюзов СССР говорил: «Стержневым вопросом здесь для нас было и будет как раз то, что в буквальном смысле означает слово демократия, а именно — народовластие, т. е. участие масс в решении государственных и общественных дел, то «настоящее народное самоуправление», о котором говорил В. И. Ленин». Именно эта глубокая ленинская мысль является отправной точкой при характеристике власти народа. Содержание этого положения раскрывается при рассмотрении как сущности и форм проявления власти трудового народа, взятой в ее историческом развитии, так и ее механизма, воплощенного в политической системе советского общества.

Вместе с тем марксистско-ленинский подход предполагает исследование политико-правовых явлений в неразрывной связи и взаимной обусловленности с их экономической и социальной основами. И правомерно, что в книге этим вопросам уделено большое внимание. В ней показано, что подлинное народовластие могло возникнуть и развиваться только на таком экономическом основании, как социалистическая собственность на средства производства. Автор видит связь между различными формами социалистической собственности и разными формами проявления власти народа.

Л. А. Григорян рассматривает коренные изменения в классовой структуре советского общества, а также в облике трудящихся классов и социальных групп в СССР, показывает постепенное преодоление различий между классами и социальными группами, укрепление дружбы народов и все большее сближение наций и народностей СССР, что привело к образованию новой исторической общности — советского народа. Все эти принципиальные социально-экономические изменения привели к созданию в СССР развитого социалистического общества, основные черты которого нашли отражение в новой Конституции СССР.

Автор раскрывает процесс и сущность перерастания государства диктатуры пролетариата в общенародное государство. Он пишет, что речь идет не о различных типах государств, а о двух разных этапах развития социалистического государства. Данное положение своеобразно трактуется автором, который оперирует не только термином «два этапа» развития социалистического государства, но и допускает выражения «оба государства», «и то и другое государство», тем самым вступая в определенное противоречие с исходной посылкой. Конституция СССР четко определила этапы развития социалистического государства, которое

в своем развитии проходит не два, а три этапа: государство диктатуры пролетариата; государство, переходное от диктатуры пролетариата к общенародному; общенародное государство. Полагаем, что эта позиция могла быть отражена и в монографии.

В книге не получили достаточно развернутой характеристики все звенья советского государственного аппарата, органы, подчиненные и подотчетные Советам. Правда, они обозначены и их деятельность выявляется в процессе рассмотрения общего процесса развития Советского государства, но самостоятельной характеристики каждого из видов государственных органов не дано. Значительное место уделено в книге характеристике Советов, составляющих политическую основу Советского государства. Автор показывает историческое развитие Советов, дает характеристику их единой системы, взятой в ее целостности и в основных внутренних и внешних взаимосвязях. Государственное управление рассматривается автором как органическая часть всего социального управления. При этом он раскрывает формы работы населения в государственных органах, прежде всего в Советах, деятельность трудящихся в составе массовых добровольных объединений, в том числе в органах местной общественной самодеятельности, и формы непосредственного решения ими вопросов государственной и общественной жизни.

Автор пишет о руководящей и направляющей роли КПСС в становлении и развитии Советского государства, во всех процессах социалистического и коммунистического строительства, отмечает необходимость дальнейшего возрастания направляющей роли КПСС как важнейшего условия решения задач, стоящих перед государством. Вопросы национально-государственного устройства СССР рассмотрены в книге с позиции реального воплощения в практике советского государственного строительства принципа социалистического интернационализма, — основного принципа ленинской национальной политики.

Особый интерес представляет исследование взаимоотношений Советского социалистического государства и личности, вопросов об органическом сочетании интересов личности и общества, о единстве прав и обязанностей граждан, их высокой ответственности за дело всего народа. Следовало бы, однако, этот раздел сделать одним из первых, поскольку, как показывает новая Конституция СССР, где более возрастающее внимание к человеку в социалистическом обществе является неременным требованием современного этапа коммунистического строительства.

В книге удачно сочетается научный подход с ярким и простым изложением материала, доступным широкому читателю. В ней обобщенно и с необходимой полнотой отражены важнейшие достижения советской государственности за 60 лет.

Рецензия на работу Ржевского В. А. «Общественный строй развитого социализма (конституционное содержание, структура, регулирование)»¹

Написанная в государственно-правовом аспекте, работа В. А. Ржевского представляет первое комплексное многоплановое монографическое исследование конституционных вопросов советского общественного строя на современном этапе развития СССР. Начав книгу с анализа социально-политических признаков общественного строя развитого социализма, получивших отражение в преамбуле Конституции СССР, автор затем переходит к изучению динамики научной категории общественного строя, связанной с развитием Конституции. При этом им высказываются интересные, хотя, на наш взгляд, довольно спорные мысли о самом понятии общественного строя СССР, которые не согласуются с действующей конституционной терминологией.

Так автор полагает, что общественный строй СССР — это закрепленная Советским государством в его Конституции система основополагающих социально-экономических и политических отношений юридически оформленных в виде важнейших конституционно-правовых институтов, которые выражают социалистический тип взаимосвязи собственности и власти советского народа, коренные принципы и устои развитого социализма, обеспечивают организацию и функционирование государственной власти по осуществлению внутренней и внешней политики СССР под руководством Коммунистической партии (с. 71). Таким образом, В. А. Ржевский ставит знак равенства между общественным строем СССР и его конституционными основами. А между тем действующая Конституция СССР различает эти понятия. Не случайно в названии ее первого раздела говорится об «основах общественного строя», а не об «общественном строе».

Дело, думается, в том, что в действительности общественный строй — не совокупность основ каких-либо общественных отношений, как полагает автор книги и большинство других исследователей проблемы, а социальная система, взятая в единстве всех ее сторон: производительности сил, производственных отношений и надстройки. В этом смысле он близок к понятию общественно-экономической формации. Однако в отличие от общественно-экономической формации, которая, обладая эмпирической реальностью, вместе с тем

¹ *Кутафин О. Е.* Рецензия на работу *Ржевский В. А.* Общественный строй развитого социализма (конституционное содержание, структура, регулирование). М.: Юрид. лит. 1983. 245 с. // Советское государство и право. М.: Наука. 1985. № 9. С. 138–140.

остается абстракцией, общественный строй является реальным воплощением законов ее развития в жизни каждой конкретной страны. Поскольку советский общественный строй включает всю систему общественных отношений, складывающихся в советском обществе, в закреплении и регулировании различных его сторон участвуют не какие-либо отдельные правовые нормы и даже не отдельные отрасли права и законодательства, а все отрасли советского права и законодательства.

Ведущее место среди правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающихся в рамках советского общественного строя, принадлежит, как справедливо указывается в монографии, нормам советских конституций, причем в первую очередь тем из них, которые закрепляют главные, основные устои советского общественного строя, в которых находят выражение его классовая сущность, принадлежность к коммунистической общественно-экономической формации. То есть основы общественного строя СССР, о которых главным образом фактически и идет речь в рецензируемой работе.

Большое внимание в монографии уделяется проблемам конституционного регулирования в сфере общественного строя СССР, рассмотрению тех объектов, которые характеризуют формы организации развитого социалистического общества и подвергаются правовому воздействию со стороны конституционных норм и институтов, действующих в данной сфере. Особенно подробно освещаются такие институты общественного строя СССР, как полновластие и суверенитет народа, экономическая, социальная и политическая основы СССР, политическая, экономическая и социальная системы советского общества.

В работе показано назначение и роль этих институтов в обеспечении социалистического народовластия, характеризующегося как с точки зрения его сущности, так и механизма его осуществления. Автор не раз подчеркивает, что данный механизм не ограничивается политической сферой, поскольку подлинный демократизм советского общественного строя обеспечивает осуществление суверенной власти народа во всех сферах жизни. Соответственно социалистическая демократия имеет не только политические, но и экономические аспекты, причем именно в формах своего социально-экономического проявления она достигает наибольшей степени завершенности и полноты.

Вместе с тем автор стремится выявить специфику основ общественного строя СССР в их взаимоотношениях с другими конституционными институтами (с. 108–115), характеризующих единство основ важнейших социально-экономических и политических отношений в обществе. В работе обосновывается объединение этих отношений в крупные блоки, которые конституционно закрепляются в виде особого нормативно-правового массива общественного строя СССР (с. 111–115).

В. А. Ржевский раскрывает регулятивность, нормативный характер, непосредственность действий тех конституционных норм, которые воздействуют на отношения, входящие в содержание общественно-го строя СССР (с. 89–91). Результатом такого воздействия является возникновение общих правоотношений в данной сфере, участники которой непосредственно обеспечивают реализацию суверенитета советского народа, проводят в жизнь основные принципы и устои социализма (с. 91–92).

В работе нашли подробное освещение такие конституционные институты общественного строя, как основа экономической системы, социальная и политическая основы СССР. Характеризуя социально-политическое единство государственной власти как власти всего советского народа, автор раскрывает организационное выражение такого единства, выступая против выделения каких-либо «общественных властей», противостоящих государственной власти народа (с. 190–193, 281–282). Представляет интерес аргументация автора, возражающего против существующей точки зрения, согласно которой деятельность общественных организаций, формы непосредственной демократии, производственная демократия находятся вне государственно-властной деятельности (с. 198–199, 289–294 и др.). Подобное представление, по справедливому замечанию В.А. Ржевского, означало бы, что непосредственная демократия и производственная деятельность трудящихся должна быть выделена как область «чистой» реализации народного суверенитета, «чистого» общественного самоуправления, противостоящего единой государственной власти народа.

В работе получили отражения недостаточно освещенные в государственно-правовой литературе проблемы экономической власти и экономической системы, социальной системы общества, необходимость исследования которых в государственно-правовом аспекте иногда вообще отрицалась. Достаточно убедительно показано, что вопросы конституционного регулирования социалистической собственности, выявления конституционного механизма экономической власти связаны не только с правовым опосредствованием важнейшей части экономических отношений, но и характеризуют процесс осуществления социалистической демократии в сфере экономики. Не менее важно в этом плане и научное обоснование проблем конституционного регулирования социальных отношений (с. 232–235, 300, 304 и др.).

Вместе с тем вызывает возражение авторское толкование понятия экономической системы советского общества. По его мнению, последняя выступает в качестве конституционного механизма управления собственностью, регулирования экономических отношений, осуществления принципов государственного руководства единым народнохозяйственным комплексом, обеспечения охраны природы и окружающей человека среды, управления планированием, организации социалистическо-

го характера труда, распределения по труду и осуществления высшей цели социализма-удовлетворения потребностей людей. Причем данный механизм включает необходимые звенья руководства экономикой, составляющие элементы экономической власти народа, которыми служат политические формы социалистической демократии, действующие в системе экономических отношений и предназначенные для управления всеми общественными процессами производства, распределения, обмена и потребления (с. 202).

Иначе говоря, автор рассматривает экономическую систему общества как часть его политической системы. Однако, думается, что такой подход к раскрытию этого понятия едва ли адекватен тому содержанию, которое вкладывать в него действующая Конституция СССР.

Вызывает также возражение фактическое признание конституционных норм в качестве единственного регулятора экономической системы общества. Думается, что конституционные нормы, регулирующие экономические отношения, складывающиеся в рамках советского общественного строя, закрепляют лишь главные, основные устои советской экономической системы, в которых находит выражение ее классовая сущность, принадлежность к коммунистической общественно-экономической формации. Они являются основой различных отраслей текущего законодательства, развивающего и детализирующего их посредством закрепления и регулирования функционирования различных сторон экономической системы СССР.

Большое внимание в монографии уделено руководящей роли КПСС в становлении и развитии всех форм экономической и политической организации советского общества, в обеспечении идеологической формы общественной жизни (с. 163–166). В работе анализируется многогранная деятельность партии по расширению и углублению социалистической демократии (с. 275), улучшению деятельности Советов народных депутатов (с. 317–319), руководству экономикой развитого социализма (с. 320) и т. д.

Следует подчеркнуть не только теоретическую значимость, но и практическую направленность работы В. А. Ржевского. Многие выдвинутые в ней предложения по вопросам совершенствования форм экономической, политической, социальной организации советского общества, безусловно, отвечают потребностям практики развития законодательства и заслуживают внимания. К ним относится, в частности, соображения автора, связанные с совершенствованием территориальных форм организации общества (с. 94–99), более четким законодательным определением статуса всех конституционно установленных государственных систем и улучшением правового оформления положения их основных звеньев (с. 277) и др. Работа В. А. Ржевского — это творческое исследование крупной научной проблемы.

Современное состояние и перспективы развития науки конституционного права Российской Федерации¹

Наука конституционного права находится в постоянном развитии. В настоящее время перед ней стоит очень много серьезных задач, в том числе разработка проблем соотношения личности и государства, прав человека, их обеспечения и защиты как внутри страны, так и на международном уровне, проблем суверенитета России, развития конституционно-правового законодательства в субъектах Российской Федерации и, наконец, проблем, связанных с совершенствованием действующей Конституции Российской Федерации.

Особое место занимает вопрос о преемственности науки российского конституционного права. Речь идет о том, что у нас в литературе появились высказывания о значительности вклада в развитие конституционного права российских дореволюционных государствоведов и ученых зарубежных стран. При этом весь период, который у нас называется советским, не признается плодотворным. Многие выступают с утверждениями, что в тоталитарный период науки конституционного права как таковой не было вообще. По моему мнению, эти утверждения противоречат истине. Полагаю, что основные достижения науки конституционного права приходятся как раз на советский период нашей истории. Следует констатировать, что именно в этот период в нашей науке было сделано так много, как не было сделано за весь дореволюционный период.

Безусловными достижениями советской науки можно считать определение предмета государственного (конституционного) права, развитие отдельных институтов отрасли: народного представительства, народовластия, государственного и общественного устройства, народного суверенитета, представительной демократии, гражданства, прав человека. Работы многих ученых того периода: С. С. Кравчука, А. И. Лепешкина, Д. Л. Златопольского, Л. Д. Воеводина, Б. В. Щетинина и др. можно считать классикой. Нельзя умалять эти достижения.

Как ни странно, но сегодня почти все юристы считают себя специалистами в области конституционного права независимо от того, чем они раньше занимались, поэтому появилось большое количество учебников по конституционному праву. Лишь некоторые из них действительно стоящие, а в основном научный уровень учебников крайне низок, в них слишком поверхностно рассматриваются многие проблемы

¹ *Кутафин О. Е.* Современное состояние и перспективы развития науки конституционного права Российской Федерации // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции). Конституционное и административное право. М.: Изд-во ИГиП РАН, 2000. С. 3–6.

конституционного права. Студенты не всегда могут правильно оценить печатную продукцию, которая написана специалистами, отличить ее от той, которая издается с целью заработка. Следует оградить студентов от учебников низкого научного уровня, но как это сделать в условиях, когда авторы могут издавать, что хотят? Особенно опасно наводнение рынка такими изданиями, потому что у нас очень много так называемых коммерческих вузов, в которых отсутствуют квалифицированные преподаватели, что крайне отрицательно сказывается на преподавании, на понимании науки конституционного права.

Одной из важнейших проблем конституционного права, нуждающихся в дальнейшей разработке, является проблема соотношения личности и государства. Почему-то чем меньше прав у человека, тем больше разговоров об их приоритете. Очень часто высказывается мнение, что мы все разрушили, но достигли свободы слова. Однако смысл демократии не в том, чтобы кто-то мог что-то сказать. Девяносто процентам лиц этого не надо. Социально-экономические права были нашим достижением. Но мы легко отказались от них. Свобода слова не стоит ни копейки, а реализация социально-экономических прав стоит огромных денег. Восстановление в полном объеме социально-экономических прав граждан должно быть одной из главных задач государства. А сейчас свобода слова присутствует, но она теряет свой смысл, поскольку используется для организации компроматов и клеветы.

К сожалению, категория прав личности сейчас все чаще используется для того, чтобы проникать в государственные дела других стран. Очень важное значение имеют вопросы суверенитета вообще и суверенитета нашего государства в частности. Активная пропаганда идей о преобладании права личности над суверенитетом государства приводит к обоснованию возможности вмешательства иностранных государств в наши внутренние дела. К этим вопросам нужно относиться более серьезно, чем к ним относятся в настоящее время. Что бы ни происходило в государстве, оно суверенно. Нельзя вмешиваться в его внутренние дела. ЮАР во время апартеида никто не бомбил, хотя все осуждали, могли не пускать к себе южноафриканских спортсменов, налагать экономические санкции, запрещать торговлю, бойкотировать какие-то мероприятия, но не бомбить. Нет такой страны в мире, в которой не нарушались бы права человека, и появившаяся сейчас тенденция проникать во внутренние дела другой страны вызывает тревогу. Думаю, что в связи с событиями в Чечне с нами разговаривали бы совсем иначе, если бы у нас не было атомного оружия.

На Западе суверенитет России не уважается. За границей считают, что суверенитет государства не очень важен, а когда дело доходит до суверенитета, например, Татарстана, это пропагандируется. Очевидно, здесь присутствует двойной стандарт в подходе к проблеме суверенитета.

Закрепив суверенитет в своих конституциях, ряд республик в составе Российской Федерации считает, что у них есть конституционное

право республики: конституционное право Татарстана, конституционное право Дагестана и т. п. Выходят учебники, например «Конституционное право Республики Дагестан». Такого вообще не должно быть, поскольку любой субъект Российской Федерации не имеет цельной правовой системы. Правовая система любого субъекта Российской Федерации является частью российской правовой системы и так или иначе зависит от нее. Поэтому конституционного права отдельных субъектов РФ нет. В субъектах должно изучаться региональное и местное законодательство, но не в ущерб общефедеральному, которое стоит на первом месте.

Действующая Конституция Российской Федерации безусловно нуждается в совершенствовании. Некоторые вещи изначально были абсурдными, например прокуратура включена в раздел о судебной власти, и это дает многим основание говорить, что прокуратура является частью судебной власти. Но чтобы совершенствовать Конституцию, надо сначала определиться, какая нам нужна республика: президентская, парламентская или смешанная. Содержание конституции зависит не столько от соотношения сил в обществе, сколько от того, какой тип республики установился в стране. Во многих посттоталитарных государствах устанавливаются парламентские республики, поскольку при такой форме правления меньше опасности возврата к тоталитаризму. Сначала следует определиться с политической системой России, а затем приводить Конституцию в соответствие с ней. И здесь ученые должны сказать свое слово. Разработка теоретических основ политической системы России — одна из важнейших задач конституционно-правовой науки.

В дальнейшем развитии нуждается институт народовластия, в том числе нормы, закрепляющие избирательную систему. В настоящее время остро стоит вопрос о демократичности выборов. Следует подумать, можно ли говорить о волеизъявлении народа на выборах, если победивший кандидат получает 50% голосов избирателей плюс один голос при условии явки менее 50% зарегистрированных избирателей. Фактически для выборов Президента или депутата Государственной Думы достаточно 25% голосов. Это явно ненормально. В различных странах эту проблему решают по-разному, в том числе путем введения обязательного голосования. Возможно, следует и у нас ввести обязательное голосование под угрозой штрафа, но опускать планку до 25% участия избирателей стыдно.

Учитывая, как много государственно-правовых проблем нуждается в дальнейшей разработке, ученым сейчас следует отказаться от комментирования Конституции и перейти к изучению и дальнейшей разработке серьезных проблем в тех областях научной деятельности, которые нас волнуют и которые в настоящее время являются действительно актуальными для дальнейшего развития российского государства и права на пороге XXI столетия.

Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве¹

Государственные органы, применяющие нормы конституционного права, нередко сталкиваются с фактами отсутствия или неполноты нормы по тому или иному вопросу, подлежащему разрешению. Такое положение принято называть пробелом в праве. «Пробел в праве — это пробел в содержании действующего права в отношении фактов общественной жизни, находящихся в сфере правового воздействия»².

Когда возникает вопрос о причинах пробельности права, обычно указывают на то, что ни одна правовая система не может охватить все разнообразие жизненных ситуаций. Жизненные реалии постоянно порождают новые фактические составы, которых закон не предвидел и не всегда может предвидеть. Поэтому в действующем праве подчас может отсутствовать норма, под которую подпадает соответствующий случай, т. е. возникает вопрос о пробеле в праве³.

Следует различать действительные и мнимые пробелы в конституционном праве. Мнимый пробел имеет место, когда конкретный вопрос или конкретная сфера общественных отношений находятся за пределами правового регулирования вообще или вне пределов правового регулирования нормами конституционного права, хотя, по мнению тех или иных лиц или организаций, нуждается в урегулировании. Как подчеркивал П. Е. Недбайло, «пробелы в праве нельзя отождествлять с неурегулированностью правом тех общественных отношений, которые не подлежат правовому воздействию»⁴.

Пробел является мнимым, если правом не затрагиваются определенные вопросы. Это говорит о том, что законодатель не считает целесообразным урегулировать соответствующее отношение конституционно-правовыми средствами.

Пробел отсутствует и в том случае, когда определенный вид общественных отношений, входящих в сферу регулирования конституционного права, недостаточно конкретно регламентирован, хотя имеются нормы более общего характера, применимые к данному виду общественных отношений. Например, согласно ст. 79 Конституции РФ, Россия может участвовать в межгосударственных объединениях. Конституция не конкретизирует формы таких объединений. Это значит,

¹ Кутафин О. Е. Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве // Lex Russica. Научные труды МГЮА. М.: Изд-во МГЮА. 2007. № 4. С. 610–622.

² Недбайло П. Е. Применение советских правовых норм. М. 1960. С. 456. См. также: Лазарев В. В. Установление пробелов в праве в процессе его применения // Советское государство и право. 1973. № 2. С. 21

³ См. подр.: Лазарев В. В. Вопросы происхождения пробелов в праве // Вестник Московского университета. Серия «Право». 1967. № 1. С. 55–61.

⁴ Недбайло П. Е. Указ. соч. С. 455.

что, применяя указанную норму, Россия может участвовать в любых межгосударственных объединениях, передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет, как сказано в Конституции, ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

Нельзя считать пробелом и такие ситуации, когда нормативный акт предоставляет субъекту конституционного права определенные полномочия, не конкретизируя их. В подобных случаях законодатель лишь предоставляет субъекту возможность действовать в определенных рамках самостоятельно, по собственному усмотрению, находя наиболее целесообразное решение. Так, согласно ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ, федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам, а органы исполнительной власти субъектов Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий. В Конституции не установлена форма правового акта, посредством которого могут решаться упомянутые вопросы. Это значит, что стороны могут сами выбирать такую форму с учетом различных обстоятельств. Главное здесь в том, чтобы такие вопросы решались по соглашению сторон.

Некоторые ученые полагают, что одним из видов пробела в праве является отсутствие в правовой норме одного из трех ее элементов¹. Однако такой подход, по крайней мере применительно к конституционному праву, является ошибочным, поскольку большинство конституционно-правовых норм характеризуется упомянутой особенностью. Думается, это можно отнести к подавляющему большинству других отраслей российского права. Действительный пробел права имеет место тогда, когда можно констатировать, что соответствующий вопрос входит в сферу регулирования конституционного права и должен решаться правовыми средствами, но его решение в целом или в какой-то части не предусмотрено или предусмотрено не полностью. Так, согласно ч. 1 и 4 ст. 111 Конституции РФ, Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Возникает вопрос: может ли Президент РФ трижды представлять Государственной Думе одну и ту же кандидатуру? Конституция РФ не дает на него ответа. Не решен он и в текущем

¹ См.: Лазарев В. В. Вопросы происхождения пробелов в праве. С. 60.

законодательстве. Правда, можно сказать, что, если бы Президент не имел такой возможности, то об этом в Конституции было бы прямо сказано. Тем не менее, думается, что нерешенность данного вопроса — действительный пробел Конституции, который должен быть устранен.

Пробелы права возможны как в процессе нормативного регулирования, так и в последующем в связи с возникновением новых отношений, которые не предусмотрены частично или полностью законодателем. Они обнаруживаются при регулировании конкретных общественных отношений и характерны для норм, которые непосредственно применяются органами государства, издающими акты применения права. К нормам, устанавливающим общие принципы и руководящие основы правового регулирования, т. е. не являющимся непосредственными основами для решения конкретных дел, проблема пробелов права прямого отношения не имеет¹. Следовательно, для конституционного права, в котором такого рода нормы встречаются гораздо чаще, чем в других отраслях права, пробелы характерны в меньшей степени.

Пробелы в праве — явление естественное и неизбежное. Особенно часто с ними приходится сталкиваться в периоды коренных изменений общественного строя страны, в процессе принятия новых конституций и т. п.² Тогда государственным органам зачастую приходится обходиться без соответствующих норм права, конкретно регулирующих тот или иной вопрос.

Однако пробелы в праве могут встречаться и в условиях стабильной обстановки в государстве. Любой нормативный акт является продуктом человеческой деятельности, и поэтому он не застрахован от упущений и недочетов.

Как бы тщательно ни разрабатывался тот или иной нормативный акт, не всегда можно предусмотреть в нем все многообразие повседневных жизненных ситуаций, все детали будущего регулирования. Кроме того, пробелы в праве могут возникать и в процессе действия нормативного акта вследствие изменения обстановки, возникновения новых жизненных ситуаций.

Иногда нормативный акт предусматривает необходимость правового регулирования определенных отношений, однако специальный закон, их регулирующий, отсутствует. Так, согласно ч. 3 ст. 87 Конституции РФ, выраженная в ней норма предполагает определение федеральным конституционным законом режима военного положения. Такой закон был принят только в 2002 году³.

¹ См.: *Пиголкин А.С.* Обнаружение и преодоление пробелов права // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 51.

² О пробелах, связанных с принятием новых конституций, см. подр.: Пробелы в Российской Конституции и возможности ее совершенствования. М., 1998.

³ СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

Наиболее очевидны такие пробелы в процессуальных формах, используемых в конституционном праве, когда существующая норма материального права требует особой формы ее реализации. Известно, например, какие сложности могут возникнуть на практике из-за отсутствия соответствующих процессуальных норм в связи с реализацией ч. 2 ст. 92 Конституции РФ, посвященной прекращению исполнения полномочий Президента РФ досрочно, или ст. 93, посвященной отрешению Президента РФ от должности. Разумеется, пробелы в праве — явление ненормальное, свидетельствующее об упущениях в нормативном регулировании. Поэтому необходимо делать все возможное для их скорейшего устранения путем пересмотра отдельных положений нормативных актов, внесения в них дополнений и изменений. Такая работа в сфере конституционно-правового регулирования проводится постоянно. Свидетельство тому — Федеральный закон от 5 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹. В этом законе ничего не говорилось об иностранных гражданах, лицах без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, что, несомненно, являлось его пробелом. Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»² этот пробел устранил. В новой редакции (п. 8 ст. 3) указывается, что иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов (списков кандидатов), избранию зарегистрированных кандидатов. Кроме того, в п. 8 ст. 3 говорится, что в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Федерации иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Другой пример. В ходе избирательной кампании или подготовки и проведения референдума в избирательные комиссии, комиссии референдума поступают обращения о нарушении федеральных законов и законов субъектов Федерации, уставов муниципальных образований, касающиеся подготовки и проведения выборов, референдума. Однако в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

¹ СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

² СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1653.

(1997 г.) эти вопросы не рассматривались. В его новой редакции¹ этот пробел был устранен. Теперь в п. 4 ст. 20 говорится о том, что избирательные комиссии, комиссии референдума обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в ходе избирательной кампании или подготовки и проведения референдума обращения о нарушении Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», федеральных конституционных законов, иных федеральных законов, законов субъектов Федерации, уставов муниципальных образований в части, регулирующей подготовку и проведение выборов, референдума, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. В случае, если факты, содержащиеся в обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в 10-дневный срок. Избирательные комиссии, комиссии референдума вправе обращаться с представлением о проведении соответствующей проверки и пресечении нарушений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», федеральных конституционных законов, иных федеральных законов, законов субъектов Федерации, уставов муниципальных образований в части, регулирующей подготовку и проведение выборов, референдума, в правоохранительные органы, которые обязаны в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно принять меры по пресечению этих нарушений. В случае, если факты, содержащиеся в обращении, требуют дополнительной проверки, указанные меры принимаются не позднее чем в 10-дневный срок.

Наличие пробелов в праве тесно связано с проблемой аналогии. Аналогия применяется в тех случаях, когда государственный орган обязан решить конкретный вопрос, а порядок его решения не урегулирован правом, в результате чего и образуется пробел в праве. В такой ситуации государственный орган, лишенный возможности отказаться от решения упомянутого вопроса, должен найти норму, которая регулирует наиболее близкое, родственное, т. е. аналогичное отношение, и решить вопрос в соответствии с ее предписаниями. Решение вопроса на основании наиболее близкой по содержанию нормы или, иначе говоря, применение нормы права к случаям, которые ею не предусмотрены, однако аналогичны регулируемым этой нормой случаям, принято называть аналогией закона.

¹ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Если при наличии пробела такого рода родственной нормы не обнаружено, то к рассматриваемому вопросу могут быть применены общие начала и принципы правового регулирования, свойственные соответствующей отрасли права. Такого рода аналогию принято называть аналогией права.

Аналогия закона является простейшим видом аналогии. Аналогия права — более сложное явление, представляющее высший уровень применения аналогии. Аналогия права как бы аккумулирует общие начала и принципы соответствующего института или конституционного права в целом и их преломление в конкретном решении вопроса на основе этих начал и принципов.

Использование аналогии закона, создающей наименее благоприятные условия для субъективного усмотрения должностных лиц, предпочтительно с точки зрения обеспечения законности во всех областях жизни страны. Поэтому аналогия права применяется лишь тогда, когда невозможно найти близкую, родственную, аналогичную норму.

Как известно, в нашей стране в ряде областей правового регулирования применение аналогии не практикуется. Например, особенность уголовного права состоит, в частности, в том, что уголовный закон должен исчерпывающе определить круг деяний, которые считаются преступными. За рамки этого круга выходить нельзя, не нарушая действующего закона. Поэтому в уголовном праве в принципе не может быть пробелов, а следовательно, не может быть применена и аналогия, поскольку это означало бы объявление преступлением такого деяния, которое уголовным законом не предусмотрено. Именно поэтому в российском уголовном праве применение аналогии отменено.

Можно согласиться с мнением о том, что недопущение аналогии следует распространить на всю правоохранительную деятельность государства, включающую охрану норм права от нарушений, контроль за правомерностью поведения субъектов права и наложение юридических санкций за правонарушения¹. В этой сфере правового регулирования, характеризующейся запрещением определенного поведения и установлением санкций за те проступки, которые опасны или вредны для общества, запрещенное деяние должно быть совершенно определенно отражено в нормативном акте. Здесь не может быть никаких пробелов, которые можно было бы восполнить аналогией. И уж если такая необходимость возникает, возможность применения аналогии непременно должна быть предусмотрена в законодательстве.

Иное отношение к аналогии возможно при применении права в случаях организации его положительных велений. При этом решаются вопросы, не связанные с правонарушениями и юридической ответственностью, которые должны быть разрешены независимо от того, в какой мере

¹ См.: *Пиголкин А. С.* Указ. соч. С. 53.

соответствующий вопрос урегулирован правовыми нормами. В такой ситуации возможность в случае отсутствия закона, регулирующего спорное отношение, исходить из общих начал и смысла законодательства является вполне оправданной и не противоречит законности. Таким образом, применение аналогии не только оправдано, но и необходимо в ряде отраслей права, включая и конституционное. Здесь правоприменительный орган не может решать конкретные вопросы, даже если обнаружен пробел в соответствующей сфере правового регулирования, поскольку иной подход к решению этих вопросов оставляет без правового опосредования многие важные моменты общественной жизни.

Можно согласиться с В. В. Лазаревым в том, что аналогия «разрешена повсюду, где нет специального запрещения и где сам нормодатель не связывает наступление юридических последствий только с конкретным законом»¹.

Что касается конституционного права, то здесь применение аналогии имеет все основания, поскольку согласно ч. 2 ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Отсюда следует, что на разрешение соответствующих споров распространяется положение ч. 3 ст. 11 ГПК РФ: «В случае отсутствия норм права, регулирующих спорное отношение, суд применяет нормы права, регулирующие сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии таких норм разрешает дело, исходя из общих начал и смысла законодательства (аналогия права)». Однако использование приемов, допустимых в ходе применения права, не может быть «прерогативой одних лишь судов. Такое использование желательно и во внесудебных решениях, если это способствует выполнению правом своих задач»².

В конституционном праве возможно применение как аналогии закона, так и аналогии права. При этом попытки установить какие-либо пределы применения аналогии, скажем, применительно к отдельным институтам конституционного права, оказались бы искусственными и противоречили бы сути аналогии³. Более того, в конституционном праве, учитывая традиционно слабую детализированность его положений, а также сравнительно небольшой опыт применения новейших законов, следует ожидать достаточно интенсивного применения аналогии.

Например, применение аналогии закона предусмотрено ст. 11 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В ней говорится, что в случае, если срок полномочий органа государственной

¹ Лазарев В. В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 132.

² Белкин А. А. Аналогия в государственном праве // Правоведение. 1992. № 6. С. 14.

³ См.: Там же. С. 15.

власти субъекта Федерации, органа местного самоуправления истек или полномочия были досрочно прекращены, а соответствующий закон субъекта Федерации о выборах отсутствует либо не может быть применен вследствие установленного судом его несоответствия Конституции РФ, Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», конституции, уставу, закону субъекта Федерации, соответствие которым является обязательным для проведения соответствующих выборов, выборы органа государственной власти субъекта Федерации и органа местного самоуправления проводятся на основе Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также иных федеральных законов, обеспечивающих конституционные права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления.

Применяется в конституционном праве и аналогия права. Например, Конституционный Суд РФ в определении от 28 декабря 1995 г. № 122-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Совета Федерации о соответствии Конституции РФ постановления Совета Федерации Федерального Собрания РФ 9 декабря 1995 г. «О порядке прекращения полномочий Совета Федерации первого созыва» обосновал свой вывод о том, что полномочия Совета Федерации первого созыва сохраняются до начала работы Совета Федерации нового созыва, в частности, тем, что это общепризнанный принцип конституционного и парламентского права¹.

Следует подчеркнуть, что аналогия в конституционном праве может быть использована не всегда. Она применяется только тогда, когда можно установить имеющийся пробел. Следовательно, нельзя применить аналогию в тех случаях, когда с очевидностью можно установить норму, относящуюся к решаемому вопросу. Нельзя применять аналогию и тогда, когда в нормах содержатся выражения «и другие», «в аналогичных случаях» и т. д.² Думается, что в подобных случаях имеет место точное применение норм такого рода и ни о каком распространении на аналогичные случаи не может быть и речи.

Недопустимо применение по аналогии тех правовых норм, которые устанавливают исключения, изъятия из общего порядка правового регулирования, и тех, в которых имеется специальное указание о том, что они применяются лишь в случаях, указанных в законе. Например, согласно ч. 2 ст. 47 Конституции РФ, обвиняемый в совершении пре-

¹ См.: Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992–1996 / сост., отв. ред. Т. Г. Морщакова. М., 1997. С. 176–178.

² См.: Лазарев В. В. Понятие пробелов в праве // Советское государство и право. 1968. № 4. С. 96.

ступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом. Это означает запрещение законодателем применения этой нормы по аналогии.

Нет нужды в использовании аналогии и в тех случаях, когда в процессе решения вопроса может быть устранен пробел в праве. Например, отстранив своим указом от 2 апреля 1999 г. Генерального прокурора РФ от должности на период расследования возбужденного в отношении него уголовного дела, Президент РФ тем самым устранил пробел в законодательстве, касающийся порядка отстранения от должности Генерального прокурора в случае возбуждения в отношении него уголовного дела. Правда, Президент в этом случае не пошел по пути издания нормативного указа, устанавливающего порядок временного отстранения Генерального прокурора от должности, а издал индивидуальный акт. Однако этого было недостаточно для того, чтобы исключить необходимость использования в данном случае аналогии закона. Логически аналогия закона требует определенного, развернутого набора элементов, чтобы быть достаточно обоснованной. Поэтому так называемые «общие начала», т. е. нормы-принципы, нормы-цели, нормызадачи и т. п., которыми изобилует конституционное право, не отвечают этим условиям, не обладают той детальностью, которая позволяла бы сопоставлять частную ситуацию с составом той или иной нормы, и поэтому для использования аналогии закона не пригодны. Однако эти «общие начала» используются для разрешения конкретных дел при применении аналогии права.

Следует подчеркнуть, что использование аналогии закона возможно лишь тогда, когда признаки рассматриваемого случая и признаки, предусмотренные нормой права, используемой для применения аналогии, характеризуются существенным сходством. При этом упомянутое сходство должно распространяться на такие признаки, которые имеют принципиальное значение, а различия не должны касаться сущности явлений¹.

Говоря об аналогии, нельзя не упомянуть о том, что в законодательстве должна быть предусмотрена возможность и необходимость применения как аналогии закона, так и аналогии права, поскольку в противном случае у исполнителя может сложиться впечатление, что в случае обнаружения пробела в праве нужно не решать возникший вопрос по аналогии, а отказаться от его решения, ссылаясь на неурегулированность решения подобного вопроса правовыми средствами.

В конституционном праве аналогия закона и аналогия права иногда используются одновременно, когда обращение к «общим началам»

¹ См.: Алексеев С. С. Общая теория социалистического права. Вып. 4. Свердловск, 1966. С. 57.

сочетается с аналогией закона, усиливая последнюю с точки зрения обоснованности спорного вопроса. Например, в упоминавшемся выше определении Конституционного Суда РФ от 28 декабря 1995 г. указано: «Статья 99 (часть 1) Конституции Российской Федерации говорит о Федеральном Собрании как о постоянно действующем органе, из чего следует, что полномочия палат Федерального Собрания и их депутатов сохраняются до начала работы Совета Федерации и Государственной Думы нового созыва. Это общепризнанный принцип конституционности и парламентского права. Применительно к Государственной Думе он прямо сформулирован в статье 99 (часть 4) Конституции Российской Федерации. В отношении депутатов обеих палат Федерального Собрания данный принцип отражен в статье 3 Федерального закона от 8 мая 1994 г. “О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы”, определяющей, что срок полномочий депутата Совета Федерации и депутата Государственной Думы прекращается с момента начала работы соответствующей палаты нового созыва. Сохранение полномочий Совета Федерации первого созыва до начала работы Совета Федерации нового созыва означает также, что все принятые в этот период в соответствии с Конституцией Российской Федерации решения Совета Федерации по вопросам его ведения являются правомочными. Наличие названных конституционных и законодательных положений не требовало принятия постановления Совета Федерации о порядке прекращения полномочий Совета Федерации первого созыва»¹.

Применение аналогии всегда связано с решением конкретного вопроса. Оно носит индивидуальный характер и не имеет обязательной силы для решения других идентичных вопросов. Конкретное решение, конечно, может служить примером для их решения, однако оно не может претендовать на официальную общеобязательность. Придание такой общеобязательности — дело конкретных нормотворческих органов.

Таким образом, применение аналогии — это не восполнение пробела права, поскольку восполнение является прерогативой не органа, осуществляющего применение права, а законодателя. Конечно, применение аналогии определенным образом расширяет рамки действия законодательства. Но при этом оно опирается на действующее законодательство, не изменяя его содержания и объема.

Наряду с пробелами некоторыми исследователями конституционного права рассматривается вопрос о так называемых дефектах, т. е. иначе говоря об изъянах, недостатках в этом праве.

Например, вопрос о дефектах в конституционном праве был поднят в докладе С. А. Авакьяна на научной конференции, состоявшейся на юридическом факультете МГУ в марте 2007 года.

¹ Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992–1996. С. 177.

В числе этих дефектов им были названы прежде всего дефекты конституционно-правовых идей. В качестве примеров такого рода идей приводились: идея местного самоуправления; идея конституционного правосудия, развивающегося в определенных условиях; идея уполномоченного по правам человека в условиях современной России; идея перехода от однопартийной системы к многопартийной в условиях, когда гарантируется создание всевозможных партий и т. д.

К другой группе дефектов С. А. Авакьян отнес дефекты, связанные с моделью и содержанием акта (дефекты разработки). В их число включены дефекты сознательного отказа от конституционно-правового регулирования какой-то материи, извращение такой идеи или ее воплощения в форме и нормах, губящих саму идею; дефекты абстрактного формирования идеи или нормы, когда законодатель или не знает, чего он хочет, или надеется на то, что какое-то решение созреет на практике; дефекты выбора формы акта для регулирования общественных отношений; расширения регулирования в законе до таких пределов, что закон превращается в инструкцию.

Наконец, в особую группу С. А. Авакьян объединяет дефекты правоприменения, которые в одних случаях выглядят как правонарушения и поэтому устраняются посредством восстановления нарушений нормы, а в других — не сводятся к формальному нарушению конституционно-правовой нормы, а лишь к злоупотреблению правом.

Рассуждения С. А. Авакьяна, конечно, заслуживают внимания, хотя выглядят они более чем спорно.

Особенно спорными представляются его рассуждения о дефектах конституционно-правовых идей. Во-первых, не понятно, кто определяет дефектность этих идей, а во-вторых, если согласиться с С. А. Авакьяном, то в науке конституционного права останутся лишь одни дефективные идеи, поскольку все они в той или иной мере спорны.

Что же касается других дефектов, то они, скорее всего, сводятся к тем или иным недостаткам конституционно-правовых норм, о чем, видимо, и следует вести речь.

Между тем, среди этих норм действительно есть немало таких, которым свойственны те или иные, причем достаточно очевидные дефекты, о которых можно и нужно говорить в целях дальнейшего совершенствования конституционно-правового законодательства.

Например, дефектной представляется ст. 18 Конституции РФ, в которой сказано, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Трудно сказать, что имели в виду авторы этой статьи, однако не вызывает сомнения тот факт, что непосредственно действующими являются не права и свободы человека и гражданина, а нормы права, их закрепляющие.

Думается, что дефектной является и глава 7 Конституции РФ, посвященная судебной власти, которая, как известно, осуществляется

посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Прокуратура РФ не является составной частью судебной власти и, следовательно, ст. 129, посвященная прокуратуре, ошибочно включена в эту главу, что не может не дезориентировать как науку, так и практику.

Представляется дефектным также изложение в Конституции РФ принципа разделения властей. Как справедливо отмечал В. С. Нерсесянц, существующая в Российской Федерации «система разделения и взаимодействия властей носит в целом асимметричный и несбалансированный характер — с явным перекосом в пользу полномочий Президента и его доминирующей роли в решении государственных дел, с очевидными слабостями других ветвей власти в их соотношении с президентской властью... Хотя в соответствии с зафиксированным в ст. 10 Конституции принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ясно, что президентская власть (вся совокупность конституционных полномочий Президента) — это власть именно исполнительная, однако по смыслу ряда других статей Конституции президентская власть как бы выносится за рамки данной классической триады и концентрируется в виде некоей отдельной (исходящей, базовой) власти, возвышающейся над этой стандартной триадой. Так, в Конституции (ч. 1 ст. 11) содержится положение о том, что “государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации”. Здесь уже фигурируют четыре власти. Это представление о четырех властях подкрепляется и другими конституционными положениями, согласно которым Президент “обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти” (ч. 2 ст. 80), а “исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации” (ч. 1 ст. 110)... Отсутствие необходимой четкости в этом вопросе неизбежно порождает противоречия в системе разделения властей и ведет к дублированию и параллелизму в деятельности Правительства и президентских структур... Неопределенность в самой конструкции исполнительной власти (Президент, Правительство) дополняется отсутствием надлежащего баланса в ее отношениях с российским парламентом (Федеральным Собранием)...»¹.

Грешат различными дефектами и многие законы. Например, в нашем законодательстве с упорством, достойным лучшего применения, слово «соотечественник» используется для обозначения то русскоязычных граждан других стран, то выходцев из России или Советского Союза.

¹ См.: Проблемы общей теории права и государства: учебник / под общ. ред. В. С. Нерсесянца. М., 1999. С. 688–690.

Свидетельство тому — принятый 5 марта 1999 г. Государственной Думой Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»¹. Игнорируя тот очевидный факт, что соотечественниками во всем мире принято считать лишь лиц одной гражданской принадлежности, Государственная Дума, исходя из того, что Российская Федерация — правопреемник и правопродолжатель российского государства, Российской республики, РСФСР и СССР, а институт Российского гражданства соотнесен с принципами непрерывности (континуитета) российской государственности, признала соотечественниками лиц, родившихся в одном государстве, проживающих либо проживавших в нем и обладающих признаками общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомков указанных лиц по прямой нисходящей линии (п. 1 ст. 1).

Конечно, наш законодатель, допуская дефекты, не всегда страдает невежеством. Чаще всего он намеренно идет на всевозможные искажения сути понятий или институтов с определенной политической целью или даже для обеспечения определенных персональных интересов. Однако от этого свою дефектность такие правовые акты не утрачивают.

Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права²

Российская Федерация, ее субъекты: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования являются не только субъектами конституционного права Российской Федерации, но и субъектами гражданского права, выступая в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (ст. 124 ГК РФ)³.

Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях является необходимостью для решения стоящих перед ними публичных, общенациональных или иных общественных задач — региональных и местных, связанных имущественными отношениями⁴.

¹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 22. Ст. 2670.

² Кутафин О. Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 46–54.

³ См.: Звекон В. Участие Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством // Хозяйство и право. 1998. № 5. С. 13–19.

⁴ О гражданской правосубъектности публично-правовых образований см.: Пятков Д. В. О гражданской правосубъектности Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований // Ежегодник российского права. М., 2000.

Однако, признавая публично-правовые образования субъектами гражданского права, нельзя не учитывать особенности их статуса, связанные с обладанием ими публичной властью, позволяющей им часто самим определять правопорядок в целом, включая и случаи, а также пределы собственного участия в гражданских правоотношениях.

Традиционно юридическая мысль в данной области исходила из необходимости уравнивать положение публично-правовых образований с другими субъектами гражданского права. В связи с этим публично-правовые образования было принято рассматривать как одну из разновидностей юридического лица, субъекта гражданского права. Органы публично-правовых образований, как и органы юридических лиц, действовали исключительно от их имени и не приобретали самостоятельной гражданской правосубъектности.

С появлением социалистического государства, в руках которого были сосредоточены практически все средства производства при одновременном сохранении гражданского оборота, традиционное решение этого вопроса столкнулось с рядом трудностей.

«В частности, — подчеркивает О. Усков, — с позиций отсутствия самостоятельной юридической личности органов государства невозможно было объяснить наличие гражданско-правовых отношений между ними и единственным выводом было то, что государство само с собой вступает в указанные отношения, поскольку его органы действуют исключительно от его имени»¹.

Как писал А. В. Венедиктов, «если единственным субъектом права государственной собственности является социалистическое государство, а отдельные органы лишь управляют предоставленным им государством имуществом, то как совместить отрицание права собственности за государственными органами на это имущество с понятием договора купли-продажи как договора, направленного на передачу права собственности одним собственником другому?»

Что представляет собой в таком случае купля-продажа внутри государственного сектора?»².

«Единственное объяснение таких отношений может быть найдено в признании за государственными органами, — пишет О. Усков, — какого-то особого права, отличного от права собственности самого государства, и, следовательно, наделение их самостоятельной юридической личностью, что и было сделано... в... конструкции оперативного управления госорганов. При этом государство не признавалось субъектом

¹ См.: Усков О. Самостоятельная правосубъектность государственных органов и ответственность государства по обязательствам из договора // Хозяйство и право. 2003. № 9. С. 105.

² См.: Венедиктов А. В. Органы управления государственной социалистической собственностью // Советское государство и право. 1940. № 5. С. 26.

гражданского права, а оперативное управление было объявлено единственно возможным способом осуществления права государственной собственности во внутреннем обороте. Если же государство «в целом» и участвует в имущественных отношениях, то это скорее исключение из общего правила и в большинстве случаев они регулируются нормами финансового, налогового, административного, но не гражданского права»¹.

Действующий Гражданский кодекс устанавливает, что публично-правовые образования наряду с гражданами и юридическими лицами являются субъектами гражданского права (ст. 2) и их правосубъектность аналогична правосубъектности юридических лиц (ст. 2), а их органы осуществляют их права (ст. 125).

Поскольку публично-правовые образования не являются юридическими лицами, можно говорить о целевой гражданской правосубъектности этих образований. Поэтому их участие в гражданских правоотношениях приобретает специфический характер. Речь идет о законодательно устанавливаемых ограничениях на совершение некоторых видов сделок или, наоборот, о возможности осуществления сделок с имуществом, изъятым из гражданского оборота, ограничении и особых формах участия в торговом обороте, а также о том, что государство вправе устанавливать правила гражданского оборота.

Вместе с тем необходимым условием вступления публично-правовых образований в гражданский оборот является «отказ» их от некоторых только им присущих возможностей, входящих в противоречия с общими принципами гражданского права, и прежде всего от принципа равенства всех участников гражданских правоотношений². И все же, несмотря на равенство всех участников гражданских правоотношений, возможностей у публично-правовых образований по участию в гражданском обороте намного больше, чем у такого субъекта гражданского права, как юридическое лицо.

В то же время, признавая публично-правовые образования субъектами гражданского права, необходимо обеспечить такое их участие в гражданско-правовых отношениях, которое в полной мере позволило бы соблюсти интересы всех участников имущественного оборота как юридически равных субъектов, находящихся не в публично-правовых, а в частноправовых отношениях друг с другом.

Надо сказать, что в юридической литературе существуют различные мнения относительно содержания гражданской правоспособности публично-правовых образований. Одни авторы характеризуют ее как

¹ См.: Усков О. Указ. соч. С. 105.

² См. подробнее: Головизнин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. 1999. № 6. С. 59–66.

универсальную¹, другие — как общую², третьи — специальную³, четвертые — как целевую⁴.

Следует согласиться с позицией Конституционного Суда РФ, считающего, что Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их особой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права — граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы⁵.

Эти обстоятельства и определяют специфику участия публично-правовых образований в гражданском обороте.

В юридической литературе общепризнано, что одним из субъектов гражданско-правовых отношений является государство — важнейший субъект конституционно-правовых отношений. Однако этот факт можно толковать по-разному.

Конечно, не вызывает сомнения, что Российская Федерация и находящиеся в ее составе республики являются субъектами конституционно-правовых отношений. Однако если следовать смыслу Конституции РФ, то под словом «государство» следует понимать не любое государство, а совершенно конкретное — Российскую Федерацию.

Правосубъектность Российской Федерации определяется Конституцией. Конституционно-правовой статус Российской Федерации характеризуется прежде всего тем, что она является суверенным государством, обладающим всей полнотой государственной власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые в соответствии с Конституцией находятся в ведении органов власти ее субъектов.

Конституционно-правовой статус Российской Федерации характеризуется наличием собственности Федерации, а также единой денежной и кредитной системой.

Конституция закрепляет предметы ведения, принадлежащие исключительно Российской Федерации (ст. 71). Ряд других имеющихся у нее в соответствии с Конституцией (ст. 72) полномочий Российская Федерация осуществляет совместно с ее субъектами.

Субъекты Федерации — республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа обладают

¹ См.: Гражданское право / под общ. ред. Т. И. Илларионовой, Б. М. Гонгало, В. А. Плетнева. М., 1998. Ч. 1. С. 140.

² См.: Гражданское право России / под ред. О. Н. Садикова. М., 1996. С. 112.

³ См.: Гражданское право / отв. ред. Е. А. Суханов. М., 1998. Т. 1. С. 283.

⁴ См.: Гражданское право / под ред. Ю. К. Толстого, А. П. Сергеева. М., 1996. Ч. 1. С. 155.

⁵ См.: *Гаджиев Г. А., Пепеляев С. Г.* Предприниматель-налогоплательщик — государственно-правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. М., 1998. С. 498.

рядом общих черт правосубъектности, позволяющих объединить их в одну группу:

- а) все они равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти;
- б) их правовой статус определяется их конституциями или уставами;
- в) все они имеют свои органы государственной власти, через которые реализуются их права.

Поскольку все субъекты Федерации равноправны во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, они имеют одинаковые предметы совместного ведения с Федерацией.

Таким образом, правосубъектность субъектов Федерации имеет некоторые общие черты. Однако специальная правосубъектность их различна. Она определяется особенностями статуса субъектов Российской Федерации, установленными Конституцией Российской Федерации.

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп.)¹ определены вопросы местного значения различных видов муниципальных образований: поселения, муниципального района, городского округа.

Муниципальное самоуправление в Российской Федерации — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральным законом, — законами субъектов Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Муниципальные образования — составные части местного самоуправления, которое признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации².

Надо сказать, что в различных правовых системах гражданская правосубъектность государства и других публично-правовых образований оформляется по-разному. «Часто встречается, — отмечает Е. А. Суханов, — признание государства в целом и (или) ряда его органов (учреждений), а также административно-территориальных образований и их органов юридическими лицами публичного права. Они отличаются от обычных юридических лиц частного права тем, что создаются на

¹ СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

² О гражданской правосубъектности муниципальных образований см.: *Каталов О. А. Гражданская правосубъектность муниципальных образований: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001; Боярова Э. Ю. Муниципальные образования: особенности правосубъектности в гражданских правоотношениях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.*

основе публично-правового (обычно-административного, властно-распорядительного) акта и преследуют в своей деятельности публичные (общественные) цели, а также имеют определенные властные полномочия. Их правовой статус регламентируется нормами публичного, а не частного права, но в качестве субъектов имущественного оборота они уравниваются с юридическими лицами частного права»¹.

В советский период государство в целом для целей гражданского (имущественного) оборота рассматривалось как фиск (казна) — особый субъект права. «Советское государство действует как субъект права, — писал С. Н. Братусь, — в тех случаях, когда стороной в гражданском правоотношении является именно государство как таковое, а не тот или иной отдельный государственный орган»².

Надо сказать, что в советский период понятие «казна» применялось только к государству. Его органы в этом случае считались представителями казны. Не применялось понятие «казна» и к административно-территориальным и иным такого рода образованиям, которые обычно рассматривались как юридические лица публичного права.

Автономные республики, автономные области и национальные (автономные) округа, края, области, районы, города и т. д. выступали в качестве субъектов гражданского права. «Гражданская правосубъектность перечисленных государственных образований и административно-территориальных единиц, — писал М. И. Брагинский, — возможна благодаря тому, что их юридический статус характеризуется необходимой степенью личной и имущественной обособленности. Граждане, проживающие на территории соответствующих государственных образований и административно-территориальных единиц, составляют их личный субстрат, а денежные средства определенного звена бюджетной системы (республиканский бюджет автономной республики, областной бюджет автономной области и т. п.) — важнейшую часть закрепленного за ним имущества»³.

Советские конституции и принятые в соответствии с ними нормативные акты, определявшие правовое положение государственных образований и органов власти административно-территориальных единиц, прямо не закрепляли гражданской правосубъектности автономных республик, автономных областей, автономных (национальных) округов, краев, областей, городов, районов и др. Ничего не говорилось о них как субъектах права ни в Основах гражданского законодательства Союза

¹ Гражданское право / отв. ред. Е. А. Суханов. М., 1998. Т. 1. С. 232.

² Братусь С. Н. Субъекты гражданского права. М., 1950. С. 238; *Он же*. Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947. С. 169–174.

³ См.: Брагинский М. И. Гражданская правосубъектность отдельных государственных образований и административно-территориальных единиц // Правоведение. 1971. № 2. С. 53.

ССР и союзных республик, ни в Гражданском кодексе РСФСР. Так, ст. 13 Основ и ст. 24 ГК РСФСР выделяли в качестве особых субъектов гражданского права наряду с юридическими лицами только Союз ССР и союзные республики как суверенные государства.

Тем не менее в целом по вопросу о гражданской правосубъектности отдельных звеньев государства в советской литературе господствовала точка зрения, согласно которой либо вообще не упоминалось о выступлениях в гражданском обороте государственных образований — автономных республик, автономных областей и автономных (национальных) округов, а также административно-территориальных единиц, либо, не отвергая в принципе такую возможность, считалось, что такого рода выступления практически сливаются с выступлением их представительных или соответствующих исполнительных органов.

Действующее законодательство Российской Федерации считает государство, государственные и муниципальные образования самостоятельными, причем особыми субъектами права (*sui generis*), существующими наряду с физическими и юридическими лицами. Согласно п. 2 ст. 124 ГК РФ, к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей этих субъектов. Иначе говоря, в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, они выступают на равных началах с иными участниками этих отношений — гражданскими и юридическими лицами, хотя сами юридическими лицами не являются. Как указал Высший Арбитражный Суд РФ в информационном письме от 30 июня 1993 г. № С-13/ОП-210, «наделение правами юридического лица не означает создания юридического лица»¹.

Тот факт, что публично-правовые образования по своему правовому статусу приравнены к правовому статусу юридических лиц, не означает отсутствия в их правовом статусе некоторых, предусмотренных законом, особенностей, отличающих их от юридических лиц. Так, публично-правовые образования, в отличие от юридических лиц, не вправе отказываться от права собственности (ст. 236 ГК РФ).

Думается, что особый статус публично-правовых образований с точки зрения его практического использования вполне оправдан. Любое другое решение этого вопроса возможно путем либо отказа от гражданской правосубъектности публично-правовых образований, что практически невозможно, либо применения к ним общих правил, связанных с юридическими лицами, например, правил о порядке создания и прекращения юридических лиц, что также невозможно.

В нынешних условиях все гражданско-правовые сделки с участием публично-правовых образований при отсутствии специальных изъятий

¹ Вестник ВАС РФ. 1993. № 9.

закключаются в соответствии с нормами о сделках с участием юридических лиц, чем и обеспечивается особая гражданская правосубъектность публично-правовых образований, не являющихся юридическими лицами.

Являясь субъектами гражданского права, публично-правовые образования обладают гражданской правоспособностью и дееспособностью. Согласно ст. 125 ГК РФ, государственные публично-правовые образования в лице своих органов государственной власти могут от имени Российской Федерации и ее субъектов своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде, а муниципальные публично-правовые образования в лице органов местного самоуправления своими действиями могут приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, а также выступать в суде.

При характеристике правоспособности и дееспособности публично-правовых образований следует подчеркнуть, что они отличаются от юридических лиц прежде всего тем, что не созданы специально для участия в гражданско-правовых отношениях. Она носит для них вспомогательный по отношению к основной деятельности, хотя и вынужденный характер. Поэтому, как правильно указывается в правовой литературе, правоспособность публично-правовых образований, какой бы широкой она ни была по своему содержанию, всегда носит не обычный, общий для всех юридических лиц, а специальный характер¹. Публично-правовые образования могут иметь только те гражданские права и обязанности, которые соответствуют их целям, в соответствии с которыми они действуют и которые отвечают публичным интересам.

Как уже отмечалось, публично-правовые образования реализуют свою дееспособность через государственные или муниципальные органы, действующие в рамках своей компетенции. Однако с юридической точки зрения участниками этой деятельности выступают не упомянутые органы, а публично-правовое образование, от имени которого эти органы действуют.

Органы государственной власти и местного самоуправления могут участвовать в гражданских правоотношениях самостоятельно, в качестве юридических лиц, особенности правового положения которых определяются законом и иными правовыми актами.

Согласно ГК РФ (п. 3 ст. 125), в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов Федерации и муниципальных образований, по специальному поручению соответствующего публично-правового образования и от его имени могут выступать различные государственные органы, органы местного

¹ См.: Советское гражданское право / под ред. С. Н. Братуся. М., 1984. С. 270–271.

самоуправления, а также юридические лица и граждане. Однако в этом случае речь идет о гражданско-правовых отношениях представительства, в которых государственные органы, органы местного самоуправления выполняют функции не органов публичной власти, а только представителей.

Надо сказать, что компетенция государственных органов и органов местного самоуправления в любой области, включая и их участие в гражданских правоотношениях, устанавливается актами соответствующей отрасли публичного, а не гражданского (частного) права.

Следует подчеркнуть, что действующее законодательство рассматривает казну не в качестве субъекта права, а только как часть государственного или другого публичного имущества, не закрепленную за государственными юридическими лицами — предприятиями и учреждениями. Это имущество состоит прежде всего из средств соответствующего бюджета (государственного или местного) и является материальной базой для самостоятельного участия публично-правовых образований в гражданских правоотношениях.

В правовой литературе высказаны сомнения относительно способности собственно государства как публично-властной организации, наделенной функцией принуждения, участвовать в гражданских правоотношениях.

«В юридической науке, — пишет Д. В. Пятков, — общепризнано, что государство — субъект различных отраслей права. Теоретические обоснования получило участие государства в гражданских правоотношениях. При этом не подвергается сомнению, что неотъемлемыми признаками государства являются публичная власть, способность к легализованному насилию и подчинению своей воле действий других лиц, а гражданско-правовое регулирование общественных отношений основано на признании равенства их участников. Эти две юридические аксиомы в настоящее время оказались в основе учения о государстве как субъекте гражданского права. Иметь публичную власть и скрывать тот факт — вот задача, для чего-то поставленная современной наукой перед государством. Данную задачу в течение последнего десятилетия Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования вынуждены решать каждый раз, как только они вступают в гражданские правоотношения»¹. Д. В. Пятков полагает, что государство не может оставить публичную власть за пределами гражданских правоотношений, поскольку таким образом в гражданских правоотношениях оно лишается своего сущностного признака, перестает быть государством. Однако, сохраняя публичную власть, государство не может ее использовать, в связи с чем он ставит вопрос: для чего государству публичная власть

¹ См.: Пятков Д. В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях. СПб., 2003. С. 9.

в гражданском правоотношении, если оно этой властью не должно пользоваться? Кроме того, само по себе наличие государства среди субъектов гражданского права трудно совместить с признанием равенства участников гражданских правоотношений, поскольку другие субъекты гражданского права не обладают столь ярким символом юридического неравенства, как публичная власть.

«Вряд ли можно оправдать, — пишет Д. В. Пятков, — сохранение указанного противоречия. Оно должно быть устранено, как и всякое другое, вызванное несовершенством теории и законодательства. В данном случае устранить противоречие можно одним из трех способов:

- модифицировать теорию государства, отказавшись от публичной власти как неотъемлемого признака государства;
- должным образом отразить в учении о гражданском правоотношении тот факт, что равенство участников гражданского оборота лишь презумпция, опровергаемая одним только вступлением государства в гражданские правоотношения;
- найти замену государству как субъекту права, выражающему публичный интерес в гражданских правоотношениях. Выбор этого способа требует в некоторой степени изменить представления о субъектах права, но он не колеблет устои ни государственного, ни гражданского права, в полной мере может сочетаться и с конституционным принципом равного признания и равной защиты всех форм собственности, и с основными началами гражданского законодательства. Поэтому такой способ является наиболее предпочтительным»¹.

Д. В. Пятков предлагает различать публично-властную организацию — собственно государство, наделенное функцией принуждения и не решающее хозяйственных вопросов, и хозяйственную публичную организацию — то, что мы сегодня привыкли называть «государство как собственник». Он категорически отказывается признавать собственно государственную составляющую за данной функцией, поскольку в рамках указанной деятельности заведомо исключаются априорное возвышение одного лица над другим, презумпция отношений «власти — подчинения». При этом принципиальным элементом предлагаемого подхода является то, что хозяйственные публичные организации, в отличие от государства, не обладают публичной властью и суверенитетом.

Д. В. Пятков предлагает распространить этот свой подход не только на государства, т. е. Российскую Федерацию и республики в ее составе, но и на другие субъекты Федерации, поскольку у них, как и у государств, имеется публичная власть, а также на муниципальные образования, в деятельности которых признается публично-властное начало.

¹ См.: Пятков Д. В. Указ. соч. С. 10.

Таким образом, Российская Федерация и другие публично-правовые образования как публично-властные организации будут участвовать только во властеотношениях, а одноименные хозяйственно-публичные организации — только в гражданских правоотношениях. «Конституционный принцип равного признания и равной защиты всех форм собственности, основные начала гражданского законодательства позволяют усомниться в том, что совпадение наименований публично-властных организаций и некоторых субъектов гражданского права означает тождество этих лиц... Случается, несколько человек обладают не только одинаковой фамилией, но и одинаковым именем и отчеством. Ничто при этом не препятствует утверждать, что перед нами различные, хотя и однотипные, субъекты права»¹.

Таким образом, по мнению Д. В. Пяткова, Российская Федерация, участвующая во властеотношениях, и Российская Федерация, участвующая в гражданских правоотношениях, — это различные, хотя и одноименные, субъекты права. А это значит, что с правовой точки зрения, поддерживаемой Д. В. Пятковым, в нашей стране существует как минимум две Российские Федерации, два Алтайских края, две Свердловские области и т. д.

С этим трудно согласиться даже в интересах создания новой, самой прогрессивной теории участия государства в гражданских правоотношениях. Создается впечатление, что представление о государстве как о «двуликом» субъекте выглядит куда более реалистичным, чем представление об одном и том же государстве как о двух различных субъектах права. Это тем более очевидно, что, вступая в различные правоотношения, государство «оставляет» публичную власть за пределами не только гражданских, но и многих других правоотношений. Например, согласно Конституции РФ (ч. 5 ст. 66), статус субъекта Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта. В этом случае речь не идет о каких-либо властеотношениях.

В Конституции РФ (ч. 3 ст. 66) говорится, что по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Такого рода отношения также не носят характер властеотношений, поскольку никакой властью над Российской Федерацией ни автономная область, ни автономный округ не обладают.

Впрочем, Д. В. Пятков и сам признает: «Воздействие со стороны государства на общественные отношения не сводится только к принуждению. В отношениях с государством возможен даже договор»². Тем не менее он рассматривает принуждение в качестве важнейшего

¹ См.: Пятков Д. В. Указ. соч. С. 10–11.

² См.: Там же.

признака самого государства как участника общественных отношений, исключаяющего его участие на равных основаниях с другими субъектами гражданских правоотношений. «Какой бы способ действий ни был избран государством, — полагает он, — какую бы функцию ни выполняло государство в каждом данном случае, оно всегда остается публично-властным субъектом, уполномоченным на легализованное насилие»¹.

Говоря о характере гражданской правоспособности государства, следует согласиться с С. Н. Братусем, который справедливо считал, что, вступая в гражданские правоотношения, государство добровольно ограничивает свой иммунитет. Поэтому для существования так называемой властной гражданской правоспособности нет никаких оснований².

Думается, что выбор формы проявления своей правосубъектности для конкретных правоотношений происходит не по усмотрению самого государства, а зависит от существа правоотношений, в которые вступает государство. Это в равной степени характеризует участие всех публично-правовых образований в гражданских правоотношениях.

Конституционный строй Российской Федерации. Глава 9³

§ 1. Понятие конституционного строя

Каждое государство характеризуется определенными чертами, в которых выражается его специфика. Оно может быть демократическим или тоталитарным, республикой или монархией и т. д. Совокупность этих черт позволяет говорить об определенной форме, т. е. определенном способе, организации государства, или о государственном строе. Этот строй, закрепленный конституцией государства, становится его конституционным строем. Значит, конституционный строй — это определенная форма, или определенный способ, организации государства, закрепленный в его конституции.

Однако имеется и другое понятие конституционного строя, заложенное, в частности, в Конституции Российской Федерации и относящееся не ко всякому государству, а лишь к такому, форма, или способ, организации которого характеризуется строго определенными чертами, позволяющими считать его конституционным государством.

Дело в том, что наличие в государстве конституции совсем не означает, что такое государство можно считать конституционным. Конституционное государство характеризуется прежде всего тем, что в нем в полной мере обеспечено подчинение государства праву.

¹ См.: *Пятков Д. В.* Указ. соч. С. 24.

² См.: Советское гражданское право. М., 1984. С. 26.

³ Государственное право Российской Федерации: учебник / под ред. О. Е. Кутафина, д-ра юрид. наук, профессора, академика РАЕН. М.: Юрид. лит., 1996. С. 89–97.

Известно, что всякое государство, включая и тоталитарное, в той или иной мере подчинено праву, является одновременно и субъектом права, и фактором правообразования. Поэтому для того, чтобы государство в полной мере подчинялось праву, такое подчинение должно быть обеспечено определенными гарантиями. Эти гарантии в своей совокупности обеспечивают такую форму, или такой способ, организации государства, который и может быть назван конституционным строем.

Таким образом, конституционный строй — это форма (или способ) организации государства, которая обеспечивает подчинение его праву и характеризует его как конституционное государство.

Ограничение государственной власти правом имеет одной из целей создание оптимальных условий для функционирования гражданского общества, являющегося неотъемлемым атрибутом конституционного государства.

Гражданское общество есть система самостоятельных и независимых от государства общественных институтов и отношений, которые обеспечивают условия для реализации частных интересов и потребностей индивидов и коллективов, для жизнедеятельности социальной, культурной и духовной сфер, воспроизводства этих институтов и отношений и передачи их от поколения к поколению.

Гражданское общество охватывает совокупность моральных, правовых, экономических, политических отношений, включая собственность, труд, предпринимательство, организацию и деятельность общественных объединений, воспитание, образование, науку и культуру, семью как первичную основу общности, систему средств массовой информации, неписанные нормы этики поведения, многие конкретные стороны политического режима.

Гражданское общество отождествляется в целом со сферой частных интересов и потребностей. Именно в его рамках реализуется большая часть прав и свобод человека. Однако гражданское общество нельзя представить себе в качестве мира изолированных индивидов. Оно не арифметическая сумма составляющих его субъектов, а их совокупность, образующая его сущностное единство. Это единство состоит в одновременном существовании в рамках гражданского общества разнородных социальных сил, институтов, организаций и т. д., объединенных общими стремлениями к совместной жизни.

Понятие «гражданское общество» возникло еще в Древней Греции и вплоть до XVIII века использовалось как синоним понятия «государство». Переход от средневековья к новому времени обусловил формирование в реальности гражданского общества и осознание различий между ним и сугубо государственными институтами, порожденных идеями о свободе личности как гражданина общества, независимого от государства.

Постепенно различие между гражданским обществом и государством становится важным аргументом в борьбе за социальное равенство,

гражданские свободы и конституционное государство, получившие развернутое освещение в программном документе Великой французской революции — Декларации прав человека и гражданина.

Особая заслуга в разработке концепции гражданского общества принадлежит Гегелю, который пришел к выводу, что гражданское общество представляет собой особую стадию в диалектическом движении от семьи к государству в процессе длительного и сложного процесса исторической трансформации от средневековья к новому времени. Социальная жизнь, характерная для гражданского общества, радикально отличается от этического мира семьи и от жизни государства, образуя в то же время необходимый момент рационально структурированного политического общества. Она, по Гегелю, включает рыночную экономику, социальные классы, корпорации, институты, в задачу которых входят обеспечение жизнедеятельности общества и реализация гражданского права. Гражданское общество состоит из комплекса частных лиц, классов, групп и институтов, взаимодействие которых регулируется гражданским правом и которые прямо не зависят от самого государства.

Понятие «гражданское общество» широко использовалось в русской дореволюционной юридической литературе¹.

В годы советской власти в нашей стране понятие «гражданское общество» не использовалось. Это было обусловлено прежде всего тем, что освобождение человечества связывалось с данной властью, уничтожением классовых различий и последующей ликвидацией различия между гражданским обществом и государством путем отмирания государства и соответственно права. Кроме того, в процессе «строительства социализма» государство, которое рассматривалось как выразитель и гарант всеобщего интереса, практически полностью подчинило и поглотило все общество.

Возрождение интереса к проблемам гражданского общества в нашей стране приходится на годы краха авторитарного режима, когда особую актуальность и значимость приобрели демократические ценности, принципы и институты.

С позиций либерального конституционализма XIX века конституция должна устанавливать такие пределы государственной власти, которые вообще исключили бы возможность ее вмешательства в сферу гражданского общества. Однако в наше время, по мере развития общественных отношений, процесс саморегулирования в рамках гражданского общества настолько усложнился, что вмешательство государства в эту сферу облегчает такое саморегулирование. Правда, существует опасность чрезмерного государственного вмешательства, что может свести на нет ту пользу, которую подобное вмешательство приносит. Вот почему задача конституции всякого конституционного государства сегодня со-

¹ См., например: *Чичерин Б.* Философия права. М., 1900. С. 257–288.

стоит в установлении пределов государственного вмешательства в сферу общественного саморегулирования для того, чтобы это вмешательство не смогло нанести вред институтам и механизмам саморегулирования, действующим в рамках гражданского общества.

Это ограничение выражается в недопустимости удовлетворения социально-экономических прав граждан в ущерб политической, экономической и духовной свободе, государственного регулирования экономики в ущерб рыночному; подмены судебной процедуры арбитражной, упрощающей разбирательство, и т. д.

Именно в результате такого ограничения государственной власти правом современное конституционное государство функционирует следующим образом: оно постоянно стремится к усилению своего вмешательства в дела гражданского общества, особенно посредством своей социальной деятельности; однако дойдя до определенной степени такого вмешательства, которую фиксируют механизмы саморегулирования этого общества, оно активизирует свои правовые начала, сдерживающие вмешательство тем сильнее, чем дальше заходит государственное регулирование.

Значит, в демократическом конституционном государстве общество функционирует одновременно и как управляемая государством, и как саморегулирующаяся система, а конституционное государство — как управляющая система, которая в то же время находится в зависимости от саморегулирующегося гражданского общества и его потребностей.

Конституционное государство возникло в Англии в ходе многовекового политического развития. С конца XVIII века конституционные учреждения начали распространяться в Западной Европе и Америке, а впоследствии проникли в Восточную Европу и в некоторые государства Азии. Это распространение происходило путем рецепции основных начал английского государственного строя, а также под влиянием школы естественного права.

Первая русская революция 1905 года имела своим результатом провозглашение некоторых конституционных принципов не только в самой России, но и в ряде других стран. Конституционные учреждения были введены в Черногории и Иране (Персии), пробудилось движение за введение конституции в Индии, Китае и Египте.

Новый шаг на пути построения конституционного государства был сделан Россией в ходе Февральской революции 1917 года. Однако это движение было прервано Октябрьской революцией, которая на долгие годы погрузила страну в пучину тоталитаризма.

В основу концепции конституционного строя Российской Федерации в ее действующей Конституции положены великие гуманистические идеи, исходящие из незыблемости и неотчуждаемости прав и свобод человека и гражданина. В ней гражданин не ставится под иго всевласт-

ного государства; государство рассматривается как официальный представитель общества, правомочный решать только те вопросы, которые закреплены за ним Конституцией.

И хотя большинство этих идей не реализовано на практике, а реальное развитие современной России подчас находится в вопиющем противоречии с ними, сам факт закрепления этих идей в действующей Конституции Российской Федерации играет важную положительную роль, поскольку указывает тот путь, идя по которому Российская Федерация может стать подлинно конституционным государством.

§ 2. Закрепление конституционного строя в Конституции Российской Федерации

Поскольку конституционный строй Российской Федерации включает целую систему отношений, складывающихся в обществе, в его закреплении участвуют не отдельные правовые нормы и даже не отдельные отрасли права и законодательства, а все отрасли российского права и законодательства.

Ведущее место среди правовых норм, регулирующих конституционный строй России, принадлежит нормам Конституции Российской Федерации. Это обусловлено тем, что Конституция наделена высшей юридической силой и является базой текущего законодательства.

Ведущую роль среди них играют нормы, закрепляющие главные устои Российского государства, в которых находят выражение его гуманная сущность, принадлежность к семье демократических стран. В качестве главных устоев выступают основы конституционного строя, которые призваны обеспечивать Российской Федерации характер конституционного государства.

Таким образом, под основами конституционного строя Российской Федерации понимаются главные устои государства, его основные принципы, которые призваны обеспечить Российской Федерации характер конституционного государства.

В Конституции Российской Федерации содержится отдельная глава (1), посвященная основам конституционного строя Российской Федерации, охватывающая довольно широкий круг конституционно регулируемых общественных отношений.

Основы конституционного строя, согласно Конституции Российской Федерации (ст. 1), составляют прежде всего демократизм, выражающийся в народном суверенитете, разделении властей, идеологическом и политическом многообразии, признании и гарантировании местного самоуправления; правовое государство, воплощением которого и является конституционное государство; признание государством человека, его прав и свобод высшей ценностью; социальное рыночное хозяйство, в рамках которого в основном осуществляются производство и распределение товаров и благ.

С этими основами, характерными для конституционного государства, сегодня неразрывно связаны и такие основы, как социальное государство, главной задачей которого является претворение в жизнь закрепленных правом принципов социального равенства, а также светское государство, дополняющее принцип идеологического и политического многообразия многообразием духовным.

К основам конституционного строя, закрепленным Конституцией Российской Федерации, относятся и федерализм, суверенность Российского государства, и республиканская форма правления. Они не определяющие для характеристики России как конституционного государства. Ведь конституционными государствами являются и республики в составе Российской Федерации, хотя они не федеративные и не суверенные государства. Не являются многие конституционные государства и республиками (например, Англия, Дания, Швеция). Включение федерализма, суверенности и республиканской формы правления в число основ конституционного строя Российской Федерации обеспечивается желанием законодателя дать наиболее полную характеристику российской государственности. Однако это не означает, что они никак не связаны с остальными принципами. Наоборот, в условиях Российской Федерации эти основы создают наиболее благоприятную среду для реализации всех других принципов российской государственности.

И вообще, каждый конституционный принцип существует не сам по себе. В совокупности они конституируют государство и потому должны рассматриваться только во взаимосвязи. Эти принципы могут дополнять и корректировать друг друга, а следовательно, все они находятся во взаимозависимости.

Являясь основами Российского государства, все они могут быть изменены только в особом порядке, специально установленном Конституцией Российской Федерации (ч. 1 ст. 16). При этом никакие другие положения действующей Конституции Российской Федерации не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации (ч. 2 ст. 16).

Закрепляя основы конституционного строя Российской Федерации, Конституция регулирует не все, а наиболее важные общественные отношения, характеризующие российскую государственность. Совокупность правовых норм, регулирующих эти отношения, образует государственно-правовой институт «Основы конституционного строя Российской Федерации», занимающий ведущее место в системе государственного права России.

Конституционная форма закрепления основ конституционного строя имеет важное значение. Она обеспечивает провозглашение этих основ от имени народов России их государственной волей. Тем самым подчеркиваются особая значимость конституционных основ, верховенство и обязательность для всех субъектов правоотношений, обеспечивается их активное воздействие на правовое регулирование всей системы обще-

ственных отношений. Поэтому закрепленные в Конституции основы конституционного строя образуют фундамент всего правового регулирования государственной и общественной жизни России, определяют в юридической форме те важнейшие качественные связи, которые свойственны ее организации.

Наконец, именно благодаря конституционному закреплению основ конституционного строя в систему их гарантий включаются как материальные, политические, социальные, так и правовые. В силу этого их реализация должна обеспечиваться Российским государством.

Закрепление основ как формы организации государства осуществлялось в той или иной мере всеми российскими конституциями. Так, в ряде статей первого и второго разделов Конституции РСФСР 1918 года содержались нормы, касающиеся основных устоев государственного строя РСФСР и получившие выражение в таких конституционных принципах, как полновластие трудящихся, единовластие и полновластие представительных органов трудящихся — Советов, и др.

Обратим здесь еще раз внимание на следующее. Принятие Конституции РСФСР 1918 года положило начало практике конституционного закрепления основных принципов российского государственного строя. Следующий шаг в этом направлении был сделан Конституцией РСФСР 1925 года. Он был связан как с образованием СССР и принятием первой его Конституции, которое обусловило внесение соответствующих изменений в Конституцию РСФСР, так и с теми социально-политическими изменениями, которые произошли за период действия первой Конституции РСФСР.

Существенные изменения в практику закрепления государственного строя республики внесла Конституция РСФСР 1937 года. Она определила круг конституционных норм об основных устоях государственного строя, выделив их в специальную, первую, главу Конституции, носившую название «Общественное устройство». Тем самым был создан новый государственно-правовой институт, представляющий собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, составляющие основные устои российского государственного строя. Однако Конституция РСФСР 1937 года не ограничилась закреплением ставших уже конституционными принципов российского государственного строя. Она ввела в оборот такие новые понятия, как «политическая основа» и «экономическая основа». Политическую основу РСФСР, согласно Конституции (ст. 2), составляли Советы депутатов трудящихся, а экономическую основу (ст. 4) — социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства.

Посредством этих понятий, которыми охватывались все закрепленные в Конституции принципы государственного строя, она сформулировала те главные устои, на которых базировался российский государственный строй в тот период.

Конституция РСФСР 1978 года существенно усовершенствовала и расширила правовое закрепление государственного строя. Изменилось прежде всего наименование этого государственно-правового института. Вместо названия «Общественное устройство» было введено наименование «Основы общественного строя и политики РСФСР». Тем самым Конституция более точно определила целевое назначение норм данного института. Они охватывают не все устройство общества и государства, а только его основы. Закрепив наряду с основами общественного строя и основы политики РСФСР, Конституция тем самым выразила динамику развития общественного строя, содержание направляющего воздействия государства на их развитие.

Последующие изменения и дополнения, внесенные в Конституцию 1978 г. законами РСФСР и Законом Российской Федерации от 21 апреля 1992 г., ввели ряд существенных новшеств в содержание рассматриваемого государственно-правового института, не изменив его структуру.

Суть этих новшеств состояла в том, чтобы вместо формально провозглашенных в советский период конституционных принципов, призванных служить прикрытием тоталитаризма, сформулировать важнейшие конституционные принципы, призванные на деле обеспечить конституционный характер государства, конституционный строй.

Изменения, внесенные в действовавшую тогда Конституцию Российской Федерации, лишь частично сумели решить эту задачу. В полной мере она была решена Конституцией Российской Федерации, принятой в 1993 году и зафиксировавшей основы конституционного строя Российской Федерации.

Однако закрепление в действующей Конституции Российской Федерации основ конституционного строя отнюдь не означает, что тем самым автоматически обеспечивается конституционный характер Российского государства. Для решения этой задачи требуется реализация на практике конституционных основ. В этом смысле Российская Федерация находится лишь на самом начальном этапе решения поставленной задачи.

Основы конституционного строя Российской Федерации. Глава 10¹

§ 1. Демократическое государство

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 1) Российская Федерация есть демократическое государство. Его демократизм находит выражение прежде всего в обеспечении в нем: народовластия; разделения властей на законодательную, исполнительную

¹ Кутафин О. Е. Основы конституционного строя Российской Федерации. Глава 10. Государственное право Российской Федерации: учебник / под ред. О. Е. Кутафина, д-ра юрид. наук, профессора, академика РАН. М.: Юрид. лит., 1996. С. 97–162.

и судебную; идеологического и политического многообразия; местного самоуправления.

В Конституции Российской Федерации (ст. 3) указывается, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Это означает, что Россия провозглашается государством народовластия, или, иначе говоря, демократическим государством (народовластие в переводе с древнегреческого — демократия).

Каждая из двух категорий «народ» и «власть», составляющих понятие «народовластие», представляет собой сложное явление и требует специального рассмотрения.

С юридической точки зрения слово «народ» отождествляется с понятием «граждане» и определяется как принадлежность данной, ассоциированной в рамках единого государства, совокупности людей к соответствующему государству.

Следует сказать, что в годы советской власти под народом понималась определенная историческая общность людей, которая изменяется в зависимости от задач развития, решаемых обществом в данный период. Сообразно с этим народ мог состоять лишь из трудящихся либо включать в себя и те социальные слои, которые, не относясь по своему положению к трудящимся, тем не менее объективно участвовали в решении задач развития страны. Такой подход к определению понятия «народ» открывал перед тоталитарным государством широкие возможности для проведения дискриминационных мер против миллионов неугодных по тем или иным мотивам граждан страны.

Власть представляет собой возможность распоряжаться или управлять кем-либо и чем-либо, подчинять своей воле других. Власть — категория социальная. Она возникает вместе с возникновением человеческого общества и существует во всяком человеческом обществе, поскольку всякое человеческое общество требует управления, которое обеспечивается различными средствами, включая и принуждение.

С возникновением государства возникает и государственная власть, выступающая как один из существенных признаков государства. Государственная власть имеет в качестве своих основных элементов общую волю и силу, способную обеспечить подчинение ей всех членов общества.

Государственную власть характеризует суверенитет государства. Он проявляется в верховенстве государственной власти, ее единстве и независимости.

Государственная власть не совпадает непосредственно с населением и осуществляется особым аппаратом. Таким аппаратом является государственный аппарат, представляющий собой совокупность государственных учреждений, посредством которых реализуются функции государства.

Государственный аппарат объединяет все государственные органы, а также армию, разведку, принудительные учреждения.

Государственная власть обладает силой государственного принуждения, осуществляемого специально приспособленным для этой цели аппаратом принуждения, являющимся частью государственного аппарата. Государство в необходимых случаях применяет меры государственного принуждения к лицам, совершающим правонарушения. Эти меры в зависимости от характера нарушений подразделяются на дисциплинарные наказания, административное воздействие, гражданско-правовую ответственность и уголовные наказания.

Государственная власть — не единственная форма власти народа. Другой ее формой является местное самоуправление. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В демократическом государстве единственным источником власти и ее носителем выступает народ. Признание народа в качестве верховного носителя всей власти является выражением народного суверенитета. Народный суверенитет означает, что народ, ни с кем не деля свою власть, осуществляет ее самостоятельно и независимо от каких бы то ни было социальных сил, использует исключительно в своих собственных интересах. Народный суверенитет неделим, имеет и может иметь только одного субъекта — народ.

Как уже отмечалось, Конституция Российской Федерации закрепляет прерогативу многонационального народа России на всю власть, его полномочие. Это означает, что российский народ ни с кем не делит власть, и никто, кроме него самого, не может претендовать на власть в Российской Федерации. «Никто не может присваивать власть в Российской Федерации, — указывается в ст. 3 Конституции Российской Федерации. — Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону».

Следовательно, народовластие есть принадлежность всей власти народу, а также свободное осуществление народом этой власти в полном соответствии с его суверенной волей и коренными интересами.

В условиях народовластия осуществление власти конституируется, легитимируется и контролируется народом, т. е. гражданами государства, ибо она выступает в формах самоопределения и самоуправления народа, участвовать в которых могут на равных правах все граждане. Народовластие как форма государства и способ правления превращается таким образом в организационный принцип обладания властью и ее осуществления, определяющий, что решение любых государственных задач или реализация властных полномочий нуждаются в легитимации (узаконении), исходящей от народа или восходящей к нему. Представление о народе как исходном и конечном пункте демократической легитимации является базовым в понимании демократии.

Народ Российской Федерации осуществляет свою власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 3 Конституции Российской Федерации).

В зависимости от формы волеизъявления народа различаются представительная и непосредственная демократия.

Представительная демократия — осуществление народом власти через выборных полномочных представителей, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют: весь народ, население, проживающее на той или иной территории.

Выборное представительство — важнейшее средство обеспечения подлинного народовластия. Его образуют избираемые народом государственные органы и органы местного самоуправления.

Непосредственная демократия — формы непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения. «Высшим непосредственным выражением власти народа, — указывается в Конституции Российской Федерации (ст. 3), — являются референдум и свободные выборы».

Согласно Федеральному конституционному закону от 7 июля 1995 г. «О референдуме Российской Федерации», референдум — всенародное голосование граждан Российской Федерации по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения. Референдум Российской Федерации проводится на всей территории Российской Федерации.

На референдум Российской Федерации в обязательном порядке выносится вопрос о принятии новой Конституции Российской Федерации, если Конституционное Собрание принимает решение о вынесении на всенародное голосование проекта новой Конституции Российской Федерации.

На референдум Российской Федерации не могут выноситься вопросы:

- изменения статуса субъектов Российской Федерации;
- досрочного прекращения или продления срока полномочий Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а равно о проведении досрочных выборов Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации или досрочного/формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации либо об отсрочке таких выборов (формирования);
- принятия и изменения федерального бюджета, исполнения и изменения внутренних финансовых обязательств государства;
- введения, изменения и отмены федеральных налогов и сборов, а также освобождения от их уплаты;
- принятия чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения;
- амнистии и помилования.

Вопросы, выносимые на референдум Российской Федерации, не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Решения, принятые всероссийским референдумом, обладают высшей юридической силой, в каком-либо утверждении не нуждаются и обязательны для применения на всей территории Российской Федерации.

Помимо всероссийских референдумов, могут проводиться республиканские (республик в составе Российской Федерации), региональные и местные референдумы по наиболее важным вопросам жизни республики, региона и т. д.

Под выборами понимается участие граждан в осуществлении народовластия посредством выделения из своей среды путем голосования представителей для выполнения в государственных органах или органах местного самоуправления принадлежащих им функций по осуществлению власти в соответствии с волей и интересами граждан, выраженными на таких выборах.

Главное в выборах — это то, что они являются формой осуществления гражданами принадлежащей им власти. Наиболее существенный признак выборов — прямое волеизъявление граждан и выдвижение ими из своей среды представителей для осуществления принадлежащей народу власти.

Этому в полной мере соответствует правило, согласно которому право на участие в управлении государством, прежде всего активное и пассивное избирательное право, предоставляется гражданам конкретного государства, т. е. лицам, обладающим гражданством. Избирательное право — право не просто человека, а гражданина.

Выборы государственных органов и органов местного самоуправления, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, являются свободными и проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Одним из основополагающих принципов демократической организации государства, важнейшей предпосылкой верховенства права и обеспечения свободного развития человека является принцип разделения властей.

В своем классическом виде теория разделения властей была сформулирована Д. Локком и Ш. Монтескье. Ее сущность сводится к тому, что для обеспечения свободы граждан различные функции государственной власти — законодательная, исполнительная и судебная — должны осуществляться различными органами, независимыми друг от друга и сдерживающими друг друга.

Однако для обеспечения свободы, согласно этой теории, недостаточно одного лишь распределения власти между несколькими органами. Нужно, кроме того, взаимное равновесие таких органов, чтобы ни один из них не мог получить преобладание над другими, чтобы каждый из

них был гарантирован от посягательств на его самостоятельность со стороны другого.

В результате различные власти, организованные подобным образом, не подчинены друг другу, однако находятся в тесной связи и взаимодействии между собой. Ни одна из них не может ничего сделать без других, и в случае несогласия между ними вся государственная деятельность должна остановиться. Но поскольку остановиться она не может, то силою вещей, считал Ш. Монтескье, власти будут принуждены действовать, и необходимость заставляет их действовать в согласии друг с другом. Результатом этого и явится их взаимная сдержка, обеспечивающая свободу.

Теория разделения властей воспринята конституциями многих стран, хотя конкретные формы ее реализации весьма разнообразны. Наиболее полно и последовательно в ее изначальной трактовке она реализована в Конституции США 1787 года, в которой прослеживается влияние как создателей этой теории, так и британских конституционных идей начала XVIII века.

В годы советской власти в нашей стране принцип разделения властей был отвергнут как чуждый и неприемлемый. В лучшем случае он рассматривался, выражаясь словами К. Маркса, «как прозаическое деловое разделение труда, примененное к государственному механизму в целях упрощения и контроля». Создание государства нового типа, государства социалистического, неразрывно связывалось с уничтожением буржуазного парламентаризма и строительством новых, социалистических органов народного представительства, одним из важнейших принципов организации которых являлась ликвидация разрыва между законодательной и исполнительной властями, соединение законодательства с управлением. Такими органами были признаны Советы, через которые народ должен был осуществлять принадлежащую ему государственную власть. Все другие государственные органы признавались подконтрольными и подотчетными Советам.

В Российской Федерации принцип разделения властей впервые был провозглашен в Декларации о государственном суверенитете РСФСР, в которой разделение законодательной, исполнительной и судебной власти объявлялось «важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства».

В апреле 1992 года этот принцип был внесен в Конституцию (Основной Закон) Российской Федерации — России в качестве одной из незыблемых основ конституционного строя России (ст. 1).

Разделение властей — один из основных принципов действующей Конституции Российской Федерации 1993 года. В ст. 10 указывается, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, органы которых осуществляют свои полномочия самостоятельно. Они

не вправе выходить за пределы полномочий, установленных для них Конституцией Российской Федерации и законом.

Таким образом, согласно Конституции, разделение властей означает не только рассредоточение, распределение, монополизацию власти, но и действительное, реальное взаимное уравнивание властей, при котором ни одна из трех властей не может ущемить или подчинить себе другие и вынуждена действовать в условиях взаимопонимания и взаимосоотрудничества.

Для того чтобы обеспечить реализацию принципа разделения властей не только в верхних эшелонах государственной власти, но и во всей ее иерархии, Конституция (ст. 5) предусматривает соединение принципа разделения властей с принципом разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью, автономными округами и местным самоуправлением.

В современных условиях становления конституционного строя в Российской Федерации принцип разделения властей имеет особо важное значение. Он нацелен на то, чтобы предотвратить возвышение одной из властей над другими, утверждение авторитаризма и диктаторского режима в обществе. Он предусматривает систему «сдержек и противовесов», направленную на то, чтобы свести к минимуму возможные ошибки в управлении, односторонность подхода к решаемым вопросам. Он призван обеспечить в конечном счете рационализацию и оптимизацию деятельности государства, всех его структур и на этой основе повышение эффективности всего механизма управления государственными делами.

Разделение властей — не застывшее состояние обособленных государственных структур, это — работающий механизм, достигающий единства на основе сложного процесса согласования и специальных правовых процедур, предусмотренных на случай конфликтных состояний.

Демократия в Российской Федерации означает, что признается идеологическое и политическое многообразие. Эти принципы прежде всего исключают возможность существования в стране государственной или иной обязательной идеологии. «Никакая идеология, — указывается в ст. 13 Конституции Российской Федерации, — не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Тем самым в Российской Федерации должно быть обеспечено идеологическое многообразие, признанное государством. Принципы идеологического и политического многообразия (плюрализма) означают также создание возможностей оказывать влияние на политический процесс всем социально-политическим или иным организациям, деятельность которых имеет политический аспект и находится в рамках Конституции.

Легализуя деятельность разнообразных и независимых социально-политических структур, функционирующих в обществе, политический

плюрализм призван способствовать повышению эффективности народовластия, вовлечению в политическую деятельность более широких слоев населения, вводить легальность конституционной политической оппозиции, создавать условия для преодоления апатии и отчуждения граждан от власти, порожденных годами тоталитаризма.

Необходимым предварительным условием признания принципа политического плюрализма в нашем обществе явилась ликвидация монополии КПСС на политическую власть. Это открыло путь не только к признанию принципа политического плюрализма, но и к его реализации, прежде всего путем постепенного становления в Российской Федерации многопартийной системы.

Становление принципа политического плюрализма, способствующее демократизации общества, не имеет ничего общего с попытками ввести «многовластие», нарушить стабильность в обществе или навязать ему эгоистические цели отдельных социальных групп, что ведет к распаду социального управления и анархии.

Преимущества принципа политического плюрализма могут быть в полной мере реализованы только в рамках конституционности. Это означает, что необходима четкая правовая, и прежде всего конституционная, основа для функционирования всех социально-политических структур, способная в полной мере гарантировать право граждан на объединение в общественные организации и защитить конституционные устои нашего общества посредством исключения в судебном порядке из общественной жизни политических организаций, угрожающих этим устоям.

«В Российской Федерации, — указывается в ч. 3 ст. 13 Конституции Российской Федерации, — признаются политическое многообразие, многопартийность». «Общественные объединения равны перед законом» (ч. 4). «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни» (ч. 5).

Политический плюрализм — это свобода политических мнений и политических действий. Его проявление — деятельность независимых объединений граждан. Поэтому надежная конституционно-правовая защита политического плюрализма есть необходимая предпосылка не только реализации принципа народовластия, но и функционирования правового государства.

Важным условием реализации принципа политического плюрализма является определение правового статуса политических партий, других общественных объединений и массовых движений, участвующих в политическом процессе и составляющих институты политического плюрализма. Они должны иметь в этом процессе все необходимые права,

соответствующие юридически закрепленным обязанностям со стороны государства и его органов.

Наиболее важные объединения граждан — политические партии, выражающие политическую волю своих членов и содействующие выражению политической воли гражданского общества.

Партии являются важнейшим элементом политической системы любого демократического государства. Без них сегодня практически невозможно само осуществление государственной власти.

Партийные системы современных демократических стран отличаются значительным разнообразием, что объясняется наличием социальных, национальных, исторических, религиозных и иных особенностей, свойственных каждому государству.

Необходимость многопартийности в демократических странах и ее специфические черты объясняются прежде всего тем, что социальной основой многопартийности является само общество, состоящее из различных социальных слоев и групп с противоречивыми интересами. Поэтому чем сложнее социальная структура общества, тем больше причин для образования различных политических партий. Кроме того, многопартийность в демократическом обществе объясняется наличием в нем конкурирующих группировок, которые борются между собой за влияние в парламентских и других выборных органах, за то, чтобы провести своих сторонников на выборные должности.

Политические партии имеют программные документы, публикуемые для всеобщего сведения. Они вправе выдвигать кандидатов в депутаты, вести предвыборную агитацию, пользоваться государственными средствами массовой информации.

В представительных органах государственной власти и местного самоуправления разрешается создание организационных структур (фракций) политических партий. В других государственных органах и органах местного самоуправления, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации создание организационных структур политических партий не допускается.

Политический плюрализм — это возможность не только состоять в любой, действующей в рамках Конституции Российской Федерации партии, но и не состоять ни в какой партии, быть беспартийным. Такая возможность гарантирует равные права гражданам на участие в политическом процессе независимо от их партийной принадлежности.

Политический плюрализм несовместим с идеологическим единообразием. Он может реализовываться лишь в условиях идеологического многообразия. Вот почему при политическом плюрализме практически невозможно существование общегосударственной и общеобязательной идеологии.

Политический плюрализм базируется на многообразии форм экономической деятельности в Российской Федерации. Это многообразие

обеспечивается тем, что основу экономики Российской Федерации составляет социальное рыночное хозяйство, где обеспечиваются свобода экономической деятельности, предпринимательства и труда, разнообразие и равноправие форм собственности, их равная правовая защита, добросовестная конкуренция и общественная польза.

К числу важнейших проявлений демократизма Российской Федерации относится наличие в ней местного самоуправления. «В Российской Федерации, — сказано в ст. 12 Конституции Российской Федерации, — признается и гарантируется местное самоуправление».

Местное самоуправление неразрывно с демократией, поскольку в основе демократии как формы государства и способа правления лежит идея политической свободы, проявляющаяся в результате распространения принципа самоопределения и самоуправления не только на отдельного человека или народ в целом, но и на регионы и другие сообщества граждан.

Посредством местного самоуправления, включающего представительные органы власти, органы управления (местная администрация), различные территориальные формы непосредственной демократии (местные референдумы, собрания граждан и др.), а также органы территориального общественного самоуправления населения, решаются вопросы местного значения в Российской Федерации.

В годы советской власти понятие «местное самоуправление» длительное время решительно отвергалось как порожденное теорией и практикой «буржуазного муниципализма», поскольку считалось, что функции каждого местного Совета, входящего в данную систему органов государственной власти страны, не исчерпываются решениями местных вопросов, местных дел, а руководство местными делами каждый местный Совет сочетает с участием в решении общегосударственных задач, в формировании общегосударственной воли народа.

В современных условиях в Российской Федерации под местным самоуправлением понимаются право и способность населения разных территориальных единиц управлять в рамках закона под свою ответственность и в собственных интересах значительной частью общественных дел и контролировать их.

Следует сказать, что содержащиеся в Конституции Российской Федерации нормы, характеризующие Российскую Федерацию как демократическое государство, на практике в полной мере не реализуются, а иногда и грубо нарушаются. Так, объявленный носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее народ на деле все больше отстраняется от реальной власти, поскольку свободные выборы, являющиеся высшим непосредственным выражением власти народа, там, где они проводятся, не могут определить волю народа, ибо в них обычно участвует незначительная часть избирателей. Достаточно сказать, что даже при проведении выборов в Государственную Думу,

состоявшихся в 1995 году, требовалось участие в них только 25% зарегистрированных избирателей, чтобы признать выборы состоявшимися.

Фактически не реализуется в полной мере на практике и принцип разделения властей. Сегодня это разделение характеризуется почти повсеместным господством исполнительной власти, а также президентской власти, стоящей над всеми другими властями.

Не реализованы на практике в должном виде и нормы Конституции Российской Федерации о местном самоуправлении, которое там, где оно создано, носит в значительной мере формальный характер.

Все это говорит о том, что становление в России подлинно демократического государства потребует еще немало времени и усилий ее народа для создания условий, в которых конституционные нормы, предусматривающие построение демократического государства, могли бы быть в полной мере реализованы.

§ 2. Федеративное государство

Территория каждого государства делится на части, определяющие внутреннюю структуру государства, его территориальное устройство. В рамках территориального устройства государства складывается определенная система территориальных единиц, на которые делится государство, система государственных связей между государством в целом и этими территориальными единицами. Характер подобных связей зависит от правового статуса как государства в целом, так и каждой из его территориальных единиц.

Такого рода устройство территории государства принято называть государственным устройством. Следовательно, можно сказать, что государственное устройство — это территориальная организация государства, характеризующаяся определенной формой правовых отношений между государством в целом и его частями, связанной с их правовым статусом.

В отечественном государственном праве институт, связанный с территориальной организацией государства, как уже подчеркивалось, получил свое название «государственное устройство» только в советский период¹, после принятия Конституции СССР 1936 года, в которой содержалась специальная глава «Государственное устройство», посвященная этим вопросам. После принятия Конституции СССР 1977 года, в которой раздел, посвященный территориальной организации Союза ССР, именовался «Национально-государственное устройство», аналогичным образом был назван и соответствующий институт государственного

¹ Например, известный дореволюционный российский государствовед Н. М. Коркунов в своем пособии к лекциям «Русское государственное право» вопросы территориального устройства России излагал в главе, названной им «Государственное единство», а в главе, носившей название «Государственное устройство», рассматривал вопросы самодержавия и законности (см.: Русское государственное право. Т. I. СПб., 1892).

права. В последнее время и в законодательстве, и в учебной литературе снова стал использоваться термин «государственное устройство».

По форме государственного устройства все государства делятся на две группы — унитарные и федеративные.

Унитарным считается государство, не имеющее в своей внутренней территориальной структуре других государств. В этом смысле унитарное государство (т. е. одно, единое) принято называть простым государством.

Унитарное государство делится, как правило, лишь на административно-территориальные единицы (районы, города, сельские поселения и т. д.), из которых складывается его административно-территориальное устройство¹. Административно-территориальные единицы не наделяются собственным правовым статусом. Им обладают лишь управляющие ими органы государственной власти либо местного самоуправления.

Поскольку унитарное государство не имеет в своем составе других государств, для него характерны одна конституция, один высший орган законодательной власти, один высший орган исполнительной власти, одна система высших судебных органов, единственное гражданство.

Унитарное государство может существовать самостоятельно как отдельное суверенное государство. Оно может входить также в состав другого государства на федеративных началах, т. е. сохраняя определенный комплекс своих суверенных прав, либо на автономных началах.

В бывшем Союзе ССР унитарными государствами считались все союзные республики, кроме Российской Федерации, а также все автономные республики. В современной Российской Федерации унитарными государствами являются все республики в ее составе. Большинство государств мира — унитарные государства.

Федерация — это объединение двух или нескольких государств в одно новое государство. Таким образом, федеративное государство является сложным государством, в состав которого входят другие государства.

Следует сказать, что, объединяясь, государства не обязательно образуют федерацию. Они могут образовать и конфедерацию. Однако в отличие от конфедерации, которая представляет собой союз государств, т. е. международно-правовое объединение, федерация является союзным государством, т. е. государственно-правовым объединением, которое обеспечивает государственное единство всех входящих в его состав государств, сохраняя за ними определенную политико-юридическую самостоятельность.

Вместе с тем утверждение, что федерация является государственно-правовым союзом в отличие от конфедерации — международно-правового союза, совсем не означает, что федерация, выступая вонне как единое государственное образование, исключает возможность поддер-

¹ Правда, есть унитарные государства, имеющие в своем составе автономии (Италия, Испания, Китай и др.).

живать какие-либо международно-правовые отношения с зарубежными государствами и международными организациями для входящих в нее государств или других образований. Наоборот, многие конституции федеративных государств, в том числе и Конституция Российской Федерации, подтверждают, что такая возможность вполне допускается.

Федеративное государство характеризуется тем, что наряду с федеральной конституцией и законодательством в нем могут быть конституции и законодательство входящих в его состав государств. Наряду с наличием высших государственных органов, гражданства, территории федерации, включающей территории вошедших в ее состав государств, эти государства сохраняют и систему своих высших государственных органов, собственное гражданство, свою территорию, которая, как правило, не может быть изменена без их согласия. Они могут иметь также свои государственные символы.

Государства, образующие новое федеративное государство, называются субъектами этого федеративного государства. Субъекты федеративного государства, как правило, обладают одинаковым правовым статусом. Однако мировой практике известны и такие федерации, субъекты которых обладают различным правовым статусом.

Между федерацией и ее субъектами проводится разграничение компетенции, имеющее цель обеспечить наиболее эффективное осуществление федерацией своих задач на базе объединения ресурсов и возможностей всех ее членов и в интересах как самой федерации, так и ее субъектов. Сохраняя за собой определенный объем полномочий, субъекты федерации добровольно ограничивают свою компетенцию в пользу федерации, исходя из признания приоритета задач и целей созданной ими федерации. Они также признают на своей территории высшую юридическую силу нормативных актов федерации.

Государственная власть федерации является единственной властью на ее территории. Она опирается на волю всего народа федерации. Признание полного суверенитета субъектов федерации означало бы одно из двух: либо формальный характер такого признания, не влекущий за собой никаких юридических последствий, либо ликвидацию федерации, которая в этом случае утрачивает характер союзного государства и превращается в союз суверенных государств или распадается на отдельные суверенные государства, существующие самостоятельно.

В мире в настоящее время существует немало различных федераций, в том числе такие крупные государства, как США, ФРГ, Индия, Бразилия. Федеративным государством был Союз ССР. Федеративным государством является и Россия.

Однако Российская Федерация характеризуется рядом особенностей, существенно отличающих ее от других федераций. Федерация обычно образуется путем объединения двух или нескольких государств в единое союзное государство. Однако образование Российской Федерации

(сначала РСФСР) шло совсем другим путем. Россия не является федерацией, созданной как объединение нескольких государств. Она была образована в результате создания в ее составе ряда автономных государств и автономных национально-государственных образований народов, населяющих территорию России. Эти государства, а также национально-государственные образования и были признаны ее субъектами.

Именно поэтому Российская Федерация с самого начала своего создания являлась одновременно и национальным государством русского народа, составляющего подавляющее большинство ее населения и давшего имя республике, и основанной на автономии федерацией, объединившей в своем составе русский и многие другие народы.

Порядок образования Российской Федерации свидетельствует о том, что с момента своего возникновения эта федерация носила не договорно-конституционный или договорный характер, как многие другие федерации, а конституционно-правовой характер, поскольку она была создана не в результате заключения договора между ее субъектами, а на основе того, что ее провозгласила конституция.

Не обладая классическими признаками федеративного государства, Россия как федерация вызывала немало споров. Однако главным аргументом в защиту ее федерального характера служили не те или иные формальные признаки федерации, а воля ее народов, выразивших желание рассматривать свое государство в качестве федеративного.

Ныне Российская Федерация в большей мере походит на классическое федеративное государство, чем ее предшественница — РСФСР. В настоящее время субъектами Российской Федерации являются не только бывшие или настоящие автономии, но и области, края, города федерального значения. Таким образом, в настоящее время не часть, как это было прежде, а вся территория Российской Федерации складывается из территорий ее субъектов.

Однако несмотря на изменение многих ее черт, Российская Федерация была и осталась конституционно-правовой федерацией.

Российская Федерация, как и любая другая федерация, является не союзом государств, а единым государством. Поэтому находящиеся в ее составе государства — республики не могут заключать с ней межгосударственные договоры на тех же основаниях, что и с зарубежными государствами. Другое дело — многосторонние и двусторонние соглашения Российской Федерации и ее субъектов о распределении полномочий между ними. Именно таким соглашением является Договор от 31 марта 1992 г. о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации. Сегодня этот договор в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации, наряду с ней лежит в основе отношений Российской Федерации с республиками, подписавшими этот договор.

Таким соглашением является и Договор Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан». Этот договор наряду с Конституцией Российской Федерации составляет основу отношений Российской Федерации с Республикой Татарстан, не подписавшей в свое время Федеративный договор.

Думается, что подобные договоры могут быть заключены Российской Федерацией и с другими республиками — субъектами Федерации, как подписавшими Федеративный договор, так и не подписавшими его¹. Однако их цель состоит не в том, чтобы установить конституционно-правовой статус этих государств, уже определенный Конституцией Российской Федерации, а в том, чтобы более точно определить механизм реализации государственных полномочий как Федерацией, так и ее субъектами. Они позволяют повысить уровень взаимопонимания Российской Федерации с ее субъектами, стабилизировать в них политическую обстановку.

В настоящее время Российская Федерация имеет в своем составе три вида субъектов — государства в составе Российской Федерации, преобразованные, как правило, из бывших автономных республик; государственно-территориальные образования — края, области и города федерального значения, бывшие прежде наиболее крупными административно-территориальными единицами Российской Федерации; национально-государственные образования — автономная область и автономные округа. Таким образом, и сейчас сохраняются традиционно свойственные Российской Федерации субъекты — автономные образования.

Автономия в Российской Федерации — это самостоятельное осуществление государственной власти находящимися в ее составе национально-государственными образованиями в пределах компетенции, устанавливаемой федеральными органами государственной власти при участии соответствующей автономной единицы.

Автономия в Российской Федерации построена по национальному признаку. Это значит, что она создается с учетом национального состава населения, проживающего на ее территории. В зависимости от количества населения, уровня и перспектив развития экономики и других факторов различаются виды автономии — автономная область или автономный округ. При этом принимается во внимание воля населения образовать то или иное автономное образование или преобразовать один вид автономии в другой.

¹ В настоящее время такие договоры подписаны также с Башкортостаном, Кабардино-Балкарией, Северной Осетией — Аланией и некоторыми другими субъектами Федерации.

Длительное время автономия в Российской Федерации осуществлялась в двух формах: государственной, которая воплощалась в национальном государстве — автономной республике, и административной, представленной автономными областями и автономными округами.

Государственная автономия характеризовалась более значительным объемом прав, наличием конституции, высших органов государственной власти, законодательства, гражданства. Административная автономия всех этих признаков, характеризующих государственную автономию, не имела.

В настоящее время в Российской Федерации автономия осуществляется только в одной форме — административной.

С учетом изложенного можно сказать, что государственное устройство Российской Федерации — это территориальная организация Российской Федерации, характеризующаяся федеративной формой ее государственных связей с республиками в составе Российской Федерации, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами.

Государственное устройство Российской Федерации — один из важнейших институтов государственного права Российской Федерации. Объединяемые им нормы регулируют широкий круг общественных отношений, возникающих в процессе создания и функционирования Российской Федерации и ее субъектов. Они не только регулируют различные стороны государственного устройства Российской Федерации, но и оказывают существенное влияние на содержание других государственно-правовых институтов, поскольку именно государственным устройством Российской Федерации определяются в значительной мере порядок образования, система и компетенция государственных органов как самой Федерации, так и ее субъектов, вопросы гражданства и т. д.

Нормы, составляющие институт государственного устройства, содержатся прежде всего в гл. 3 Конституции Российской Федерации — «Федеративное устройство», определяющей правовые основы статуса Российской Федерации и ее субъектов, дающей полный перечень этих субъектов, устанавливающей исключительную, а также совместную с ее субъектами компетенцию Российской Федерации.

Нормы, охватываемые институтом государственного устройства, содержатся также в Федеративном договоре от 31 марта 1992 г., в нормативных актах органов законодательной власти Российской Федерации; Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации; в конституциях, уставах и других законодательных актах субъектов Российской Федерации.

Однако Конституция Российской Федерации рассматривает федерацию в России не только в качестве формы государственного устройства страны, но и как одну из основ конституционного строя Российской Федерации, установленных в гл. 1 ее Конституции. В государственном устройстве Российской Федерации, базирующемся на принципе

федерализма, находит одно из проявлений демократизм Российской Федерации как государства.

В России федерализм выступает прежде всего в качестве формы государственной организации национальных отношений. Исторический опыт российского федерализма подтвердил его жизненную необходимость для разрешения национального вопроса в республике, для обеспечения и осуществления суверенитета наций, составляющих многонациональный народ Российской Федерации.

Российский федерализм обеспечивает суверенитет наций, проживающих на территории Российской Федерации. Суверенитет нации означает ее верховенство и независимость в решении вопросов своей внутренней жизни и взаимоотношений с другими нациями, ее свободное волеизъявление в избрании формы своей национальной государственности.

Российский федерализм обеспечивает свободное развитие наций и народностей, проживающих на территории России. Оно выражается в создании различных форм национальной государственности народов Российской Федерации — республик, автономной области, автономных округов, а также в преобразовании одних форм национальной государственности в другие. Свободное развитие наций и народностей означает развитие национального языка.

Однако российский федерализм — это не только форма разрешения национального вопроса в многонациональной республике, но и форма демократизации управления государством.

Федерализм имеет существенные преимущества в этом отношении перед унитаризмом. Децентрализация государственной власти и распределение ее по регионам являются важной гарантией демократизма в управлении государством. Центральная власть в этих условиях лишается монополии на власть и потому не может употребить ее произвольно, повсеместно встречаясь со «сдержками и противовесами». Открывается больше возможностей для устройства управления на местах в соответствии с их интересами, а интересы одного региона не приносятся в жертву интересам других. В результате образуются многочисленные центры интересов со своими особенностями, и вместо единообразия, установленного центром, обеспечивается с его помощью единство в разнообразии, что и составляет высшую цель общественного развития.

Базирующаяся на принципе федерализма децентрализация государственной власти обеспечивается разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, составляющими ее республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью, автономными округами и местным самоуправлением.

В соответствии с принципом федерализма основы правового статуса республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливаются и гарантируются Конституцией Российской Федерации. Конституции республик, уставы

краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов не могут противоречить Конституции Российской Федерации. Полномочия государственной власти, не отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации либо к совместному ведению Российской Федерации и республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, осуществляются республиками, краями, областями, городами федерального значения, автономной областью, автономными округами самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Федеративное устройство Российской Федерации основывается на ряде принципов, обусловленных ее демократической сущностью. Эти принципы являются исходными началами территориального устройства не только самой Федерации, но и ее субъектов. К ним, согласно Конституции Российской Федерации (ст. 5), относятся: государственная целостность Российской Федерации; единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации; равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

Государственная целостность Российской Федерации. Российская Федерация состоит из государств, государственно-территориальных и национально-государственных образований, созданных для достижения общих целей с помощью федеральной власти. Это предполагает стремление субъектов Российской Федерации к государственному, политическому и национально-экономическому единству, которое выражается в государственной целостности Российской Федерации.

Каждому подлинно федеративному государству свойственно унитарное начало. Это начало не является противоположностью федерализму. Такой противоположностью является абсолютно единое государство. Унитаризм и федерализм — те две основные силы, которые действуют внутри федеративного государства и определяют его истинный облик в зависимости от преобладания одной из них. Однако ни одна из этих составляющих не теряет своего влияния полностью. Поэтому если исчезает унитарное начало, то федеративное государство подвергается опасности дезинтеграции, и, наоборот, если нежизненным оказывается федерализм, федеративное государство превращается в абсолютно единое.

Государственная целостность Российской Федерации обеспечивается целостностью и неприкосновенностью ее территории; единством экономического пространства, которое не допускает установления таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств; верховенством Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей

территории Российской Федерации; единым гражданством Российской Федерации; отсутствием у субъектов Российской Федерации права выхода из состава Федерации или иного изменения своего статуса без согласия Российской Федерации, поскольку одностороннее решение такого рода вопросов представляет угрозу для государственной целостности Российской Федерации; единством системы государственной власти.

Единство системы государственной власти. Единство системы государственной власти — одна из гарантий государственной целостности Российской Федерации. Вместе с тем это единство выступает в качестве одного из важнейших проявлений суверенитета Российской Федерации.

Единство системы государственной власти выражается в наличии единого высшего органа или системы органов, составляющих в своей совокупности высшую государственную власть. Юридические признаки единства системы государственной власти заключаются в том, что совокупная компетенция этих органов охватывает все полномочия, необходимые для осуществления функций государства, а различные органы, принадлежащие к этой системе, не могут предписывать одновременно одним и тем же субъектам при одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающие правила поведения.

В Российской Федерации государственная власть реализуется системой, в которую входят федеральные государственные органы — Президент, законодательные, исполнительные и судебные органы, а также государственные органы всех субъектов Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Система органов государственной власти основана на принципе разделения властей не только по горизонтали, т. е. между законодательной, исполнительной и судебной властями, но и по вертикали — разграничения предметов ведения и полномочий различных видов органов Российской Федерации и ее субъектов. Конституция Российской Федерации устанавливает рамки полномочий для каждого вида федеральных органов, за пределы которых они не вправе выходить, а также характер их взаимоотношений с органами власти субъектов Федерации.

Реализуя принцип разделения властей по вертикали, свойственный сегодня практически всем демократическим государствам, и признавая при этом в достаточно широком масштабе права на самостоятельность субъектов Федерации, Российская Федерация тем самым не только значительно увеличивает круг реальных носителей власти, но и добивается разграничения их полномочий, т. е. создает систему, в которой каждый орган осуществляет государственные полномочия по строго определенному кругу вопросов, и только вся система в своей совокупности реализует государственную власть в целом.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что разграничение компетенции между органами власти Федерации и ее субъектов базируется на добровольном признании субъектами Федерации приоритета ее задач и целей, а следовательно, на ограничении субъектов в их правах.

Равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации. В Российской Федерации все народы пользуются одинаковыми правами. Равноправие народов означает равенство их прав во всех вопросах государственного строительства, в развитии культуры и других областях.

Народы Российской Федерации пользуются равными правами на самоопределение, т. е. прежде всего на избрание формы своей государственности. В настоящее время в Российской Федерации имеется: 21 республика, одна автономная область и 10 автономных округов. Все они являются формой объединения многих народов. Это означает, что десятки народов имеют в Российской Федерации свою государственность, а следовательно, реализовали на практике свое право на самоопределение.

Право народов на самоопределение может осуществляться и самых различных формах. Согласно Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 24 октября 1970 г., такими формами являются: создание суверенного независимого государства; свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним; установление любого другого политического статуса. Однако выбор народом одной из этих форм самоопределения не может вести к разрушению государственного единства и ущемлению прав человека. В Декларации подчеркивается недопустимость использования ссылок на самоопределение для подрыва государственного и национального единства. В ней указывается, что ничто в самоопределении народов «не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов, как этот принцип изложен выше; и, вследствие этого, имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи. Каждое государство должно воздерживаться от любых действий, направленных на частичное или полное нарушение национального единства и территориальной целостности любого другого государства или страны»¹.

¹ Международное право в документах. М., 1982. С. 4–12.

Аналогичные положения содержатся и в ряде других международно-правовых актов (например, Хельсинкском заключительном акте 1975 года, Конференции по человеческому измерению СБСЕ 1990 года).

Таким образом, все народы Российской Федерации имеют право на самоопределение. Однако это право может быть реализовано либо только в рамках Российской Федерации, либо в любой другой форме, но лишь с согласия Российской Федерации.

5. Равноправие субъектов Российской Федерации в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Это равноправие означает, что все субъекты Российской Федерации обладают одинаковыми правами в своих взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, что в составе Российской Федерации не может быть одних субъектов, имеющих здесь какие-либо преимущества по сравнению с другими составляющими ее субъектами. Именно в этом смысле все субъекты, находящиеся в составе Российской Федерации, равноправны.

Однако из такого равноправия, разумеется, не вытекает, что все субъекты Российской Федерации имеют одинаковые права. Республика в составе Российской Федерации является государством, и она, конечно, не может иметь одинаковые права, скажем, с автономным округом. Вместе с тем бесспорно, равноправными между собой являются все республики в составе Российской Федерации, все области и края, города федерального значения, автономная область, все автономные округа.

Принципы государственного устройства Российской Федерации тесно взаимосвязаны. Их главная цель и практическое назначение состоят в том, чтобы способствовать успешному государственному строительству в Российской Федерации.

Следует сказать, что закрепление в Конституции Российской Федерации федеративного устройства России не означает, что основы и формы сложившейся федеративной организации неизменны. Неизменным должно оставаться деление Федерации на субъекты, хотя сами субъекты могут быть иными; неизменно и тесное сотрудничество между Федерацией и ее субъектами, однако не обязателен на все времена нынешний объем полномочий как Федерации, так и ее субъектов.

§ 3. Правовое государство

В соответствии со своей Конституцией (ст. 1) Российская Федерация является правовым государством.

Идея правового государства имеет многовековую историю. Она уходит корнями в античное общество. Философская основа теории правового государства была сформулирована И. Кантом, который и предложил термин «правовое государство».

Сущность идеи правового государства — его последовательный демократизм, утверждение суверенитета народа как источника власти,

подчинение государства обществу. Правовым является такое государство, которое признает в качестве своих непереносимых особенностей и институтов разделение властей, независимость суда, законность управления, правовую защиту граждан от нарушений их прав государственной властью и возмещение ущерба, нанесенного им публичным учреждением. Главное в идее правового государства — связанность государства правом, гарантирующая предсказуемость и надежность действий государства, защита граждан от возможного произвола со стороны государства и его органов.

Правовое государство характеризуется прежде всего тем, что оно само ограничивает себя действующими в нем правовыми нормами, которым обязаны подчиняться все без исключения государственные органы, должностные лица, общественные объединения и граждане. Его важнейшим принципом является верховенство права.

Верховенство права означает прежде всего верховенство закона. Оно выражается в том, что главные, ключевые, основополагающие общественные отношения во всех сферах общественной жизни регулируются законами. Через верховенство закона в общественной жизни, во всех ее сферах, во всех политических институтах воплощаются высшие правовые начала, дух права. Тем самым обеспечиваются реальность и незыблемость прав и свобод граждан, их надежный, гарантированный правовой статус, юридическая защищенность.

Верховенство закона означает также его всеобщность, не оставляющую не урегулированными законом наиболее существенные области жизни общества, куда могли бы «прорваться» и где могли бы разрастись другие акты, оттесняя законы.

Наконец, верховенство закона означает утверждение его господства, т. е. такого его положения, когда выраженные в нем начала и устои общества непоколебимы, а все субъекты общественной жизни без всякого исключения подчиняются его нормам. «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы», — закреплено в ст. 15 Конституции.

Может возникнуть вопрос: почему характеристика правового государства связывается с верховенством именно закона?

Ведь государство является правовым, т. е., казалось бы, речь должна идти не о законе, а о праве в целом как системе общеобязательных норм, обеспечиваемых государством независимо от того, в каких нормативных правовых актах они содержатся.

Конечно, в правовом государстве должны соблюдаться все правовые нормы. Однако исключительно важно, чтобы сами эти нормы в полной мере отвечали воле и интересам народа. Добиться такого положения можно только в том случае, если эти нормы будут соответствовать законам — нормативным актам, принятым законодательным органом

Российской Федерации и регулирующим наиболее важные общественные отношения.

Являясь высшей формой выражения государственной воли народа, законы обладают наибольшей юридической силой по отношению ко всем иным нормативным актам государства и составляют основу всей системы права.

Поэтому провозглашая и обеспечивая верховенство закона, правовое государство тем самым утверждает в обществе коренные принципы и ценности конституционного строя, выраженные в законах, проводит в жизнь его главные идеи.

При помощи закона вводятся в жизнь прежде всего нормы, выражающие народовластие, закон является также гарантом демократии. Он призван обеспечивать действенные средства и механизмы, стоящие на страже осуществления демократических принципов, форм и институтов.

Исключительно важно то, что с помощью закона создается возможность обеспечить порядок в реализации демократических институтов и прав, ввести их в наиболее целесообразную с точки зрения интересов общества процедуру. Это необходимо и потому, что сами по себе демократические формы и институты, не обеспеченные надежным законодательным регулированием, могут негативно использоваться, что несовместимо с целями и идеалами прогресса и демократии, поскольку, предоставляя возможность для реализации народовластия, эти демократические формы и институты открывают в то же время некоторый простор для стихийных процессов, для произвольных действий, носящих по своей сути антидемократический характер.

Следует добавить, что только через закон, посредством современного законодательного регулирования может быть обеспечен высокий юридический статус личности, когда человек выступает не в качестве «винтика» государственной системы, а как личность, как гражданин, обладающий реальными, юридически обеспеченными правами. Именно здесь можно увидеть неразрывную взаимосвязь между человеком, его возвышением, и совершенными законодательными формами. А ведь от этого во многом зависят активность, созидательная, заинтересованная деятельность человека во всех сферах общественной жизни, причем такая активность тем эффективнее и значительнее, чем больше объем и надежнее юридическая обеспеченность прав человека.

Следовательно, вся система законодательных мероприятий имеет исключительно важное значение для высокого юридического статуса личности. Она призвана развивать демократию, эффективную гуманистическую организацию государственной власти, все то, что должно полностью исключить произвол и беззаконие, обеспечить надежную юридическую защищенность личности.

Правовое государство — это прежде всего конституционное государство, которое и означает практическое воплощение идеи правового

государства. Основные принципы конституционного строя, важнейшие направления развития общества, его главные идеи закрепляются не иначе как на высшем законодательном — конституционном — уровне. Конституция является центром правовой системы. На ее базе строится механизм законности в правовом государстве. «Конституция Российской Федерации, — указано в ее ст. 15, — имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

Правовое государство по самой своей сути требует наличия конституции, оформленной в виде нормативного документа и обязывающей государственную власть действовать на основе установленного порядка. Высшая юридическая сила Конституции, зафиксированная в ст. 15 Конституции Российской Федерации, включает нормы Конституции в единую систему норм российского права. Последовательным развитием этой тенденции является учреждение конституционного правопорядка.

Будучи полноправным членом мирового сообщества, Российская Федерация признает составной частью своей правовой системы общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Поэтому если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Согласно Конституции Российской Федерации, все нормативные акты, издаваемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции и законам. Вот почему все эти акты получили название подзаконных. В их число входят нормативные акты Президента и Правительства Российской Федерации, министерств, других ведомств и т. д. Все они призваны практически, конкретизированно реализовывать положения законов.

Серьезным препятствием на пути утверждения верховенства закона являются издержки ведомственного, регионального и местного нормотворчества, зачастую противоречащего закону и нередко лишаящего граждан тех прав, которые предоставляются им законом. Практика перекраивания и извращения на любом уровне законов не только недопустима с правовой точки зрения, но и крайне вредна практически, ибо она порождает бюрократизм и безответственность, а порой и коррупцию, существенно тормозит общественно полезные начинания.

Однако для функционирования правового государства недостаточно исключить всякую возможность искажения сути действующего законодательства. Для этого необходимо добиться также, чтобы закон исполнялся всеми неуклонно. Таким образом, речь идет о том, чтобы сделать невозможными в нашем государстве любые формы произвола, своеволия, вседозволенности.

Как известно, в нашем обществе пренебрежительное отношение к закону складывалось долгие годы. Формально провозглашенный принцип обязательности закона корректировался целой системой исключений, зависящих от занимаемой должности, разного рода заслуг и т. п. Такой подход к реализации этого принципа порождает безнаказанность, открывает дорогу к злоупотреблениям, а подчас и к преступлениям. У некоторых руководителей вошло в привычку рассматривать закон как досадную помеху на пути реализации своих личных или даже своеобразно понимаемых общественных интересов. Пренебрежительное отношение к закону оказывает пагубное влияние на нравственную атмосферу в обществе.

Особого внимания заслуживает в связи с этим проблема соотношения закона и так называемой целесообразности. Суть этой проблемы состоит в том, что некоторые руководители присвоили себе право, исходя из собственных представлений об интересах страны или руководимой ими территории, решать вопрос о том, стоит ли им исполнять тот или иной закон или не стоит.

Конечно, закон и целесообразность совпадают не всегда. Однако обход закона под предлогом общественной «целесообразности» недопустим даже в том случае, когда закон действительно плох или, например, устарел. Закон может быть Отменен или изменен только уполномоченным на то государственным органом. Все же другие государственные органы, организации и лица обязаны действовать только на его основе и в его рамках. Тот, кто пренебрегает законом, едва ли свободен от пренебрежения к людям, их судьбам, правам и интересам.

Надо сказать, что в условиях происходящих в нашей стране реформ к непреодоленной до сих пор угрозе верховенству закона «справа» приблизилась еще и аналогичная по своей сути угроза ему «слева» — угроза нарушений закона под предлогом «борьбы со старыми нормами», рассуждений «о демократизации», «легитимности» и т. п. Между тем создание нее новых возможностей для успешного проведения реформ, для более полной реализации нашими государственными органами и гражданами своих прав отнюдь не означает принижение роли законов. Наоборот, в современных условиях неуклонное соблюдение законов приобретает все более возрастающее значение.

Господство закона — неотъемлемый признак правового государства. Однако господство закона не означает его всеисилие. Решая сегодня стоящие перед нашим обществом проблемы, мы, разумеется, не можем обойтись без права как одного из важнейших факторов общественного развития, фактора, роль которого, несомненно, будет возрастать по мере полной переориентации нашей правовой системы с командно-административных методов руководства с их многочисленными запретами и мелочной регламентацией на методы подлинно демократические, преимущественно экономические. Однако право в нашем обществе не

может служить панацеей от всех бед, что достаточно принять хороший закон, и любая острая проблема будет решена.

Без правового государства сегодня уже немислимо прогрессивное развитие общества. Однако такое развитие зависит не только от фактора правового. На него существенное влияние оказывают другие самые разнообразные факторы — экономические, идеологические, нравственные. Только использованные в своей совокупности, эти факторы могут помочь достигнуть желаемого результата. Таким образом, подлинно правовое государство не имеет ничего общего ни с правовым нигилизмом, мешающим его формированию, ни с излишней фетишизацией права, извращающей правовое государство и реальные возможности законов, на которых оно базируется.

Важнейшей предпосылкой формирования правового государства и одновременно характерной его чертой является наличие целостной системы законодательства, охватывающего все сферы жизни общества. Отсюда следует прежде всего то, что формирование такого государства требует динамичного правового регулирования общественных отношений посредством научно обоснованных правовых норм, отвечающих объективным потребностям всестороннего прогресса общества.

В демократическом государстве норма права должна быть равным для всех граждан масштабом их поведения. Поэтому подлинно правовым может быть лишь такое государство, в котором обеспечено равенство всех его граждан перед законом.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 19), в Российской Федерации все равны перед законом и судом. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

Грубым нарушением равноправия граждан является установление ничем не оправданных привилегий для отдельных граждан, введение номенклатурных должностей, на которые не распространяются общие правила приема на работу и увольнения, давление лиц, пользующихся служебным положением, на судебные, правоохранительные органы для обеспечения таких решений этих органов, которые устраивали бы их подопечных, и т. п.

Иначе говоря, функционирование правового государства предполагает исключение возможности сохранения и воспроизводства в будущем всех форм социально неоправданного, несправедливого правового не-

равенства, последовательное внедрение в жизнь принципов социальной справедливости.

Социальная справедливость — обеспечение прав человека. В распределительных отношениях — это соответствие между действием гражданина, его трудовым вкладом и их оценкой обществом. В отношениях принуждения, ответственности справедливость тоже означает соответствие между мерой нарушения и мерой наказания. В сфере управления справедливость состоит в установлении минимально необходимых пределов власти и гарантий для управляемых от злоупотреблений ею и т. д. В правовом государстве справедливость путем нормативного закрепления должна внедряться во все области общественных отношений, во все отрасли законодательства.

Правовое государство не является самоцелью. Оно представляет собой социально-исторически обусловленную всеобщую форму выражения, организации, упорядочения и защиты свободы и равенства в общественных отношениях людей. Содержание и характер этой свободы, ее широта и объем, ее структура, или, иначе говоря, ее количество и качество определяются достигнутым уровнем развития общества. Этим уровнем определяется и степень равенства между людьми.

В нашей стране при характеристике взаимоотношений государства с гражданами многие годы было принято подчеркивать их ответственность перед государством, рассматривать права и свободы граждан как своеобразный дар государства гражданам, за который они должны быть ему благодарны. Однако в правовом государстве ответственность не может быть односторонней.

Для правового государства характерны такие регулируемые законом взаимоотношения с гражданами, при которых государство, его органы, учреждения и должностные лица служат всему обществу, а не какой-либо его части, ответственны перед человеком и гражданином, рассматривают человека, его жизнь и здоровье, личную неприкосновенность и безопасность, другие права и свободы, честь и достоинство в качестве высшей ценности, обеспечивают их защиту от любого произвола, считают признание, соблюдение и защиту прав и свобод, чести и достоинства человека и гражданина главной обязанностью государственной власти. А граждане, в свою очередь, несут ответственность перед государством и обеспечивают защиту его интересов.

Правовое государство мыслится как инструмент для эффективной реализации интересов личности. Цель правового государства — служение потребностям личности и общества. Отсюда — приоритет личности в отношениях между личностью и государством.

Однако смысл существования правового государства не сводится только к защите человека от государственных притязаний. Принцип правового государства преследует двойную цель: в равной мере ограничивать и обеспечивать деятельность государства, чтобы таким образом

гарантировать права и свободы человека, справедливость и правовую защищенность его как в отношениях с государственной властью, так и между индивидами.

Для формирования такого рода взаимоотношений требуются прежде всего знание и понимание гражданами своих прав и обязанностей, умение пользоваться этими правами не только в своих, но и в общественных интересах. Жизнь и работа в условиях правового государства невозможны без знания законов, выражающих интересы общества, определяющих гарантии прав и свобод граждан, дозволенного и запрещенного в интересах общества поведения. Поэтому все законы должны быть опубликованы. «Законы подлежат официальному опубликованию, — предусмотрено в Конституции Российской Федерации (ст. 15). — Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Таким образом, если закон не опубликован в открытой печати, в печати, всем доступной, если он «для служебного пользования», то в правовом государстве не может и не должна наступать ответственность за его нарушение. Поэтому следует различать незнание закона и невозможность его узнать.

Принимая тот или иной закон, правовое государство возлагает на себя тем самым конкретные обязательства перед гражданами и должно определить правовые меры ответственности своих официальных представителей за действия, совершаемые от его имени. Государство несет перед народом политическую, правовую и моральную ответственность за полное выполнение взятых на себя обязательств.

Одной из важных характерных черт правового государства, связанных с его взаимоотношениями с гражданами, является наличие развернутых юридических процедур, рассчитанных на любые ситуации, с которыми могут столкнуться граждане. У гражданина в каждом случае должен быть набор юридических средств и форм, при помощи которых он мог бы с успехом и без особых сложностей защитить свои права, свои законные интересы. Их отсутствие фактически лишает гражданина реальных возможностей воспользоваться теми правами, которые предоставлены ему законом.

Однако говоря об ответственности государства перед гражданами, необходимо подчеркнуть, что для правового государства не менее важна и ответственность граждан перед государством и обществом. Осознание такой ответственности приобретает особое значение в условиях, когда длительные беззаконие и произвол времен тоталитаризма породили безразличие граждан к делам государства, их отчуждение от государственных и общественных дел. Речь идет прежде всего о возрождении доверия граждан к государству, об их заинтересованности в его делах.

От этого во многом зависит судьба государства. Утверждение личных прав и свобод, развитие демократии в целом должны идти рука об руку с укреплением законности, осознанием каждым необходимости безусловного уважения к закону. Демократия, правовое государство несовместимы ни со своеволием, ни с безответственностью.

Провозглашенная Конституцией правовым государством Российская Федерация на деле таким государством пока не ми гнется. В ней все еще не обеспечено верховенство закона.

В Российской Федерации отсутствует эффективная система защиты человека от произвола государства. Граждане России далеко не всегда могут безболезненно, в короткие сроки восстановить свои нарушенные права, защитить свои законные интересы.

Помимо объективных сложностей переходного периода, оно во многом объясняется тем, что государственные и муниципальные органы не используют весь имеющийся в их распоряжении арсенал организационных и юридических методов для защиты прав граждан, для оказания им правовой помощи. До сих пор многие из них все еще не могут привыкнуть к тому, что не только граждане, но и власть ограничены правом.

Не адаптировались к новой обстановке, складывающейся в России, и многие граждане, которые попросту не знают, как в новых условиях отстаивать свои права, к кому обращаться в тех или иных случаях, каковы обязанности различных государственных органов в отношении защиты их прав. А государственные и муниципальные органы не оказывают необходимой помощи гражданам в освоении их в окружающей социальной среде. Поэтому построение в России правового государства потребует больших усилий со стороны и государства, и всех его граждан в преодолении всех этих трудностей и недостатков.

§ 4. Республиканская форма правления

Являясь суверенным государством, Российская Федерация самостоятельно устанавливает форму правления, представляющую собой организацию высших органов государственной власти и порядок их образования.

В ст. 1 Конституции Российской Федерации установлена республиканская форма правления. Ее главным, определяющим признаком является выборность и сменяемость главы государства. Этим республиканская форма правления отличается от монархии, характеризующейся обычно наследственным статусом главы государства.

Если рассматривать форму правления с чисто формальных позиций, то можно сказать, что она не оказывает определяющего влияния на характер государственного строя. Ведь известно, что монархическая Великобритания давно уже является демократическим, конституционным государством, в то время как республиканский Советский Союз таким государством не был никогда. И наоборот, монархическая

Россия не была ни демократическим, ни конституционным государством, тогда как республиканская Франция таким государством является давно.

И тем не менее нужно сказать, что республиканская форма правления в большей мере, чем монархическая, соответствует характеру демократического, конституционного государства. Дело в том, что для монархии ее конституционный вариант есть такое же искажение ее сути, как для республики — вариант тоталитарный. Поэтому конституционная монархия по своему существу гораздо ближе, чем тоталитарная республика, к демократической республике. И наоборот, тоталитарное государство с республиканской формой правления мало отличается по своей сути от государства, признанного абсолютной монархией.

Республиканской форме правления имманентно присуща демократия, а демократии — республиканская форма правления. Демократия как равная для всех свобода дополняет республиканскую форму правления. Демократия республиканского типа служит этой равной свободе, способствует ее подъему и развитию, включая равномерно распределяемые социальные блага, равные выборы, равный доступ к государственным должностям, образованию, к собственности, к участию в формировании политической воли, а также правовой организации сил, претендующих на правительственную власть.

Различают два основных вида республик. — президентскую и парламентскую.

Главной отличительной особенностью президентской республики является соединение в руках президента полномочий главы государства и главы правительства. Другие специфические черты президентской республики — внепарламентский метод избрания президента (посредством прямых или косвенных выборов) и внепарламентский способ формирования правительства.

В основу системы высших органов государственной власти парламентской республики положен принцип верховенства парламента, перед которым правительство несет коллективную ответственность за свою политическую деятельность. В парламентской республике, в отличие от президентской, правительство остается у власти до тех пор, пока оно пользуется поддержкой парламентского большинства.

В некоторых современных странах существуют формы правления, сочетающие черты парламентской и президентской республик. К числу этих стран относится и Российская Федерация.

Смешение признаков президентской и парламентской республик в Российской Федерации выражается в наличии сильной президентской власти при сохранении некоторых типичных признаков парламентской формы (наличие председателя правительства, возможность, хотя и ограниченная, отстранения от власти правительства парламентом и роспуска парламента президентом).

С момента своего становления в качестве конституционного государства Российская Федерация постоянно двигалась в сторону усиления черт президентской республики. Однако став в конечном счете президентской по своему характеру республикой, она по-прежнему сохраняет некоторые внешние признаки парламентского государства.

Сегодня ей свойственна президентско-парламентская, или, как иногда ее называют в юридической литературе, «полупрезидентская» республиканская форма правления. При этой форме правления, во-первых, президент избирается всеобщим голосованием (в чем ее отличие от парламентской формы), во-вторых, он располагает собственными прерогативами, позволяющими ему действовать независимо от правительства, в-третьих, наряду с президентом действуют председатель правительства и министры, образующие правительство, в определенной мере ответственное перед парламентом (в чем ее отличие от президентской формы). Именно перечисленные признаки и характеризуют Российскую Федерацию как «полупрезидентскую» республику.

§ 5. Человек, его права и свободы как высшая ценность

Конституция Российской Федерации (ст. 2) рассматривает человека, его права и свободы в качестве высшей ценности. Тем самым декларируются взаимоотношения государства и личности, где на передний план выдвигается именно личность. Уважение к личности и ее защита являются неотъемлемым атрибутом конституционного государства, его обязанностью. «Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, — указывается в ст. 2 Конституции Российской Федерации, — обязанность государства».

Установленные Конституцией принципиальные положения, связанные с отношением государства к человеку, служат предпосылкой для решения всех конкретных проблем правового регулирования статуса человека и гражданина в Российской Федерации. Таким образом, признание человека, его прав и свобод высшей ценностью является фундаментальной нормой конституционного строя Российской Федерации, образующей важнейшую основу не только конституционно организованного общества, но и правовой защиты этого общества от возрождения попыток создать условия для подавления личности, ущемления ее прав, игнорирования индивидуальных интересов и потребностей людей.

Для большинства зафиксированных в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина характерна более или менее тесная связь с признанием человека высшей ценностью. В них не только в той или иной степени отражается это признание, но и они вместе с основами конституционного строя России служат его защите. Вместе с тем принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью служит достаточно определенным ориентиром для совершен-

ствования всей системы основных прав и свобод человека и гражданина в условиях развития демократического общества, преодоления на этом пути всякого рода сложностей и эксцессов.

Связь между признанием человека и его прав и свобод высшей ценностью и конкретными правами и свободами человека и гражданина состоит в следующем. Если принцип взаимоотношений человека и государства излагается в ст. 2 Конституции лишь «негативно», т. е. с точки зрения возможного нарушения прав человека, и имеется в виду только объект защиты, то конкретные основные права и свободы человека и гражданина сформулированы уже более субъективно и с позитивных позиций, например, в ст. 22 Конституции, где указывается, что каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.

Эта взаимосвязь просматривается и в том, что норма Конституции, указывающая на объект защиты, выглядит лишь как первый шаг к конкретизации положения человека и гражданина в обществе и государстве применительно к определенной сфере жизни или конкретной ситуации. Она позволяет сделать и следующий шаг, выражающийся в закреплении в Конституции принципа равноправия граждан.

Все это говорит о том, что нормы Конституции Российской Федерации, посвященные основным правам и свободам человека и гражданина, нельзя рассматривать вне связи с принципом признания человека, его прав и свобод высшей ценностью, нельзя вносить в них изменения или дополнения, противоречащие этому принципу.

Принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью должен оказывать определяющее влияние не только на содержание основных прав и свобод человека и гражданина, но и на всю деятельность демократического государства, его компетенцию и потенциальные возможности. Государство в условиях действия этого принципа не вправе в своей деятельности выходить за устанавливаемые им границы взаимоотношений с человеком. Только действуя в этих рамках, в интересах человека, государство приобретает те черты, которые характеризуют его как конституционное.

Конституционное государство базируется на народном суверенитете, который составляет одну из важнейших его основ. Между тем носитель этого суверенитета — народ — состоит из граждан, от которых в конечном счете и исходит вся власть. Вот почему ст. 2 Конституции, закрепляющая отношение государства к человеку и обязанность государства признавать, соблюдать и защищать его права и свободы, провозглашает конституционное государство, обосновывая необходимость его существования.

В условиях конституционного государства народ становится демократически конституированным сообществом, сознательно ориентирующимся на защиту человека как высшей ценности и видящим в этом свой долг. Такая ориентация народа позволяет избежать последствий,

которые являлись результатом сознательного преувеличения роли коллектива и государства и приводили к господству тоталитаризма.

Народ, который перманентно не способен или не желает признавать ценность каждого отдельного человека и соответственно этому действовать, не может быть организован в подлинно демократическое общество даже с помощью разного рода юридических инструментов.

Таким образом, авторитет любой организации, включая и государство, по своей природе вторичен. Нет и не может быть признания ценности государства или любой другой организации, если при этом не признается высшая ценность человека и гражданина.

Если защита человека, его прав и свобод от посягательств со стороны государства является задачей демократически конституированного общества, то защита человека, его прав и свобод от общества с его разнообразными, пользующимися политическим влиянием группами, которое тоже способно посягать на человека, его права и свободы, — это, как уже отмечалось, обязанность государства. Государство призвано защищать человека как данность, а не формировать или преобразовывать его в духе надуманных идеалов.

Интересы защиты человека, его прав и свобод требуют от государства активных действий и предоставления ему соответствующих прав на случай возможных нарушений этих прав и свобод в повседневной жизни.

Человек, его права и свободы должны защищаться государством с помощью разнообразных норм материального и процессуального права. Необходимо усиление гарантий эффективности судебной защиты. Однако признание, соблюдение и защита прав и свобод человека требуют существенных усилий государства также в материальной и духовной сферах. Речь идет, в частности, об обеспечении гражданам прожиточного минимума, о развитии социального обеспечения, школьного образования и здравоохранения, культуры.

Надо сказать, что о содержании формулы «человек — высшая ценность» обычно принято говорить применительно ко всей его жизни — от рождения до смерти. Однако в ряде случаев этот конституционный принцип следует понимать гораздо шире. Примером может служить дискуссия о правах плода во чреве матери или защите чести и достоинства умершего человека.

Признание человека, его прав и свобод высшей ценностью касается каждого человека с его внутренним миром. Однако для реализации этого принципа важное значение имеют социальные функции конкретного человека, его ответственность перед другими людьми, обществом в целом и государством. Только в этом случае принцип признания человека высшей ценностью может быть распространен в равной мере на всех членов общества. Человек, который не желает признавать достоинство, права и свободы других людей, никогда не сможет обеспечить собственные достоинство, права и свободы. В демократическом обществе становление личности происходит в условиях свободы, заключенной

в определенные рамки. В частности, речь идет о правовой надстройке общества. Через нее формируются у каждого человека определенные нормативные представления о сущности личности, несущие на себе отпечаток той правовой культуры общества, в условиях которой они возникли. Поставить эти представления на службу человеку и обществу — важная предпосылка реализации конституционного принципа признания человека, его прав и свобод высшей ценностью. Создание такой предпосылки — условие, способствующее превращению граждан из объектов воздействия государства и общества в активно действующих субъектов.

В условиях современной российской действительности, характеризующейся ростом преступности, массовым обнищанием населения, грубейшими нарушениями прав человека признание Конституцией Российской Федерации человека, его прав и свобод высшей ценностью имеет в значительной мере лишь формальный характер. Однако заложенный в нем большой демократический потенциал служит хорошей основой для борьбы граждан России за свои права, за свое достоинство.

§ 6. Суверенное государство

Суверенитет государства — это свойство государства самостоятельно и независимо от власти других государств осуществлять свои функции на его территории и за ее пределами, в международном общении.

Суверенитет государства проявляется в верховенстве государственной власти, ее единстве и независимости.

По буквальному смыслу слово «суверенитет», происходящее от латинского слова *supraneitas* (от *supra* — выше), означает то свойство власти, в силу которого она является высшей, т. е. ее верховенство. Верховенство государственной власти проявляется в том, что она определяет весь строй правовых отношений в государстве, устанавливает общий правопорядок, правоспособность, права и обязанности государственных органов, общественных объединений, должностных лиц и граждан. Яркое выражение верховенства государственной власти — верховенство на всей территории государства конституции и других законов, издаваемых его высшими государственными органами.

Таким образом, верховенство государственной власти — это такое ее состояние, при котором над ней не стоит и не может стоять никакая другая власть. Однако верховенство власти не означает ее неограниченности. В конституционном государстве она всегда ограничена правом. Как и всякая другая власть, в конституционном государстве суверенная власть основана на праве и ограничении правом. Другое дело, что из всех устанавливаемых правом властей суверенная власть является высшей.

Верховенство государственной власти делает ее единственной политической властью, исключает тем самым возможность существования наряду с суверенной государственной властью какой-либо иной политической власти.

Единство государственной власти выражается в наличии единого органа или системы органов, составляющих в своей совокупности высшую государственную власть. Юридические признаки единства государственной власти состоят в том, что совокупная компетенция системы органов, составляющих высшую государственную власть, охватывает все полномочия, необходимые для осуществления функций государства, а различные органы, принадлежащие к этой системе, не могут предписывать одним и тем же субъектам при одних и тех же обстоятельствах взаимоисключающие правила поведения.

Важным свойством суверенной государственной власти является ее независимость. Она означает самостоятельность государства в отношениях с другими государствами.

Со времени своего основания в 1917 году Российская Федерация формально никогда не утрачивала своего суверенитета. Она признавалась суверенным государством всеми действующими на ее территории советскими конституциями, как союзными, так и республиканскими. Однако этот суверенитет носил лишь потенциальный характер. Он мог быть реализован только в случае выхода России из состава Союза ССР.

Значительным шагом на пути обеспечения подлинного суверенитета Российской Федерации явилась Декларация «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», принятая 12 июня 1990 г. первым Съездом народных депутатов РСФСР¹. Выражая волю народов России, Декларация провозгласила государственный суверенитет Российской Федерации на всей ее территории и заявила о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР.

Декларация характеризует Россию как суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами. Подчеркивается, что суверенитет — единственное и необходимое условие существования России, имеющей многовековую историю, культуру и сложившиеся традиции, что он провозглашается во имя высших целей — обеспечения «дому человеку неотъемлемого права на достойную жизнь, свободное развитие и пользование родным языком, каждому народу — на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах.

Впервые носителем суверенитета и источником государственной власти признается многонациональный российский народ и закрепляется его право на непосредственное осуществление государственной власти.

Декларация предусматривает политические, экономические и правовые гарантии суверенитета России. Они включают полноту власти Федерации при решении всех вопросов государственной и общественной

¹ См., например: Доклад о соблюдении прав человека и гражданина в Российской Федерации за 1993 год // Российская газета. 1994. 25 авг.

жизни, за исключением тех, которые ею добровольно были переданы в ведение Союза ССР, верховенство ее Конституции и других законов на всей своей территории; исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством России, полномочное представительство России в других союзных республиках и зарубежных странах, право участвовать в осуществлении полномочий, переданных ею Союзу ССР, невозможность изменения территории России без волеизъявления народа, выраженного путем референдума, право свободного выхода из СССР.

В Декларации указывается, что она является основой для разработки новой Конституции Российской Федерации и совершенствования республиканского законодательства.

В целях защиты экономической основы суверенитета Российской Федерации и руководствуясь Декларацией о государственном суверенитете 31 октября 1990 г. Верховный Совет принял Закон «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР»¹.

Согласно этому Закону, земля, ее недра (запасы алмазов, золота, платины, драгоценных и полудрагоценных камней, серебра, нефти, угля, газа, урана, редкоземельных цветных и черных металлов и иных полезных ископаемых), воздушное пространство, воды, леса, растительный и животный мир, другие природные и сырьевые ресурсы, расположенные на территории Российской Федерации, ресурсы континентального шельфа и морской экономической зоны России, а также образующиеся в реках России запасы анадромных видов рыб за пределами морской экономической зоны, художественные и культурные ценности являются национальным богатством народов России. Порядок и условия владения, пользования и распоряжения указанными объектами регулируются законодательством Российской Федерации и республик, входящих в ее состав.

В Законе предусматривалось, что расположенные на территории России объекты государственной собственности, включая имущество государственных предприятий, учреждений, организаций союзного подчинения, их основные производственные и непроизводственные фонды или иные общесоюзные фонды, имущество, находящееся в управлении общесоюзных органов, являются собственностью России.

Закон установил, что преобразование расположенных на территории России государственных предприятий союзного подчинения в акционерные общества, перевод в иные формы собственности осуществляются исключительно на условиях и в порядке, предусмотренном законодательством России, и что до принятия законов Российской Федерации о собственности, приватизации не подлежат исполнению на территории республик любые акты органов государственной власти и управления

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 22. Ст. 260.

СССР, связанные с изъятием материальных, финансовых, валютных и денежных ценностей, другого имущества, принадлежащего гражданам, трудовым коллективам, общественным организациям и иным собственникам, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации.

Закон признал недействительными внешнеэкономические союзные, союзно-республиканские и межреспубликанские сделки в отношении находящихся на территории Российской Федерации ресурсов и фондов, заключенные без согласия республики.

Закон предоставил Правительству Российской Федерации исключительное право: определять порядок лицензирования и квотирования товаров и услуг, ввозимых или вывозимых с территории Российской Федерации; на определение таможенных пошлин по экспортно-импортным операциям участников внешнеэкономической деятельности, находящихся под юрисдикцией России; на регистрацию участников внешнеэкономической деятельности, имеющих юридические адреса на территории Российской Федерации; на аккредитацию иностранных фирм, банков и других организаций, имеющих свои офисы на территории России; на частотное присвоение на территории России в виде лицензирования.

Закон установил, что Российская Федерация не несет обязательств по общесоюзным кредитам, соглашениям и сделкам в отношении указанных в нем ресурсов и фондов, заключенных без согласования с соответствующими органами Российской Федерации.

Основные идеи Декларации и Закона об обеспечении экономической основы суверенитета Российской Федерации поручили отражение в действующей Конституции Российской Федерации. Так, в ст. 3 установлено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ; в ст. 4 закреплено, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, а Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

Согласно конституциям республик в составе Российской Федерации, а также названию и преамбуле Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 г. (с протоколом к нему) эти республики являются суверенными государствами.

Между тем, с точки зрения теории государственного права, государство, являющееся частью другого государства, не может представлять собой суверенное государство.

Кстати говоря, подобные вопросы в истории человечества возникали неоднократно. Так, еще при создании американской федерации возник

вопрос о том, могут ли составляющие ее штаты оставаться государствами в полном объеме, если над ними возникла внешняя союзная власть, либо они низводятся тем самым до положения обычных подчиненных провинций унитарного государства, а само союзное государство в этом случае неизбежно превращается в унитарное государство, складывающееся из подчиненных провинций.

Составители американской Конституции думали вначале решить эту проблему с помощью учения о делимости суверенитета. По их мнению, суверенную власть осуществляют в равной мере и штаты, и федерация в целом. Правда, в таком случае в пределах одной и той же федеральной территории оказывалось несколько верховных суверенных властей. Но в этом не видели ничего невероятного, поскольку если они не были разграничены территориально, то разграничивались по предметам ведения. В результате и федеральная власть, и власти конкретных штатов действовали на одной и той же территории, но каждая делала свои дела и в сфере своего ведения была одинаково суверенна.

Оценивая эту теорию, выдающийся русский государствовед Н. М. Коркунов писал: «Теория делимости суверенитета основывается на предположении, что действие суверенных властей допускает двоякое разграничение: территориальное и по предметам ведения. Предполагается безразличным, как именно будут разграничены суверенные власти. Невозможно только совмещение их. А раз данные власти будут разграничены по территориям, или по предметам — все равно, каждая из них может быть вполне суверенна в своей сфере. Но при этом упускают из внимания, что территориальная граница внешняя, материальная, вполне наглядная; а разграничение по предметам есть граница идеальная, граница более или менее отвлеченных понятий. Невозможно перечислить все отдельные конкретные случаи, относящиеся к ведению той или другой власти. Можно определить только род дел, относящихся к их компетенции. А при применении этих общих определений к частным случаям не только возможны, но и неизбежны сомнения и споры. Кто-нибудь один должен получить право решать их бесповоротно. Та власть, которая получит это право, неизбежно подчинит себе другую власть. Если это будет власть союзная, она и только она одна окажется верховною, так как она получит право отдельным государствам предписывать границы и их власти. Если же, напротив, решителями таких споров сделать отдельные государства, тогда они подчинят себе союзную власть, которая потеряет свое верховенство, и вместо союзного государства получится просто союз государств. Таким образом, отстоять понятие союзного государства можно лишь под одним условием, допустив, что суверенитет, верховенство не составляет необходимой принадлежности государства. Тогда суверенной будет признана одна союзная власть, а входящие в состав союзного государства отдельные государства должны быть признаны не суверенными государствами».

Много позже, при создании Союза ССР, его субъекты — союзные республики — тоже были провозглашены суверенными государствами, и вновь возникли проблемы сочетания суверенитета Союза ССР и суверенитета его субъектов — союзных республик. В этот период господствующей была точка зрения о возможности сочетания суверенитета СССР и суверенитета союзных республик. Причем главным фактором, обусловившим возможность такого сочетания, объявлялась единая социалистическая природа Союза ССР и составляющих его союзных республик. На практике союзные республики, разумеется, никаким суверенитетом не обладали, а когда они попробовали им реально воспользоваться, союзное Государство распалось на отдельные суверенные государства.

Таким образом, в действительности суверенитет союзных республик, в лучшем случае, носил лишь потенциальный характер, и реализовать его субъекты Союза ССР могли, лишь воспользовавшись принадлежавшим им правом свободного выхода из состава Союза ССР.

Республики в составе Российской Федерации правом свободного выхода из состава этой Федерации не пользуются. Поэтому даже теоретически они не могут рассматриваться в качестве суверенных. Следовательно, объявление этих республик суверенными государствами — это не констатация действительного положения вещей, а не что иное, как дань времени, получившему название «парад суверенитетов», а также разного рода политическим играм, ведущимся как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Действующая Конституция Российской Федерации признает суверенный характер власти исключительно за Российской Федерацией.

Защита Российской Федерации и ее государственного суверенитета осуществляется в различных формах: военной — Вооруженными Силами Российской Федерации, которые защищают ее государственные интересы и территориальную целостность; дипломатической — Президентом и Правительством России, а также государственными органами, руководящими различными отраслями управления. Важная роль в охране государственного суверенитета возложена на правоохранительные органы. Одно из существенных средств защиты государственного суверенитета Российской Федерации — законодательная и другая нормотворческая деятельность ее государственных органов.

§ 7. Социальное государство

Согласно ст. 7 Конституции, Российская Федерация является социальным государством. Под социальным принято понимать государство, главной задачей которого является достижение такого общественного прогресса, который основывается на закреплении принципов социального равенства, всеобщей солидарности и взаимной ответственности. Социальное государство призвано помогать слабым, влиять на

распределение экономических благ по принципу справедливости, чтобы обеспечить каждому достойное человека существование.

Следует сказать, что объявление России социальным государством не означает возвращения страны к тоталитарному государству, обещавшему своим гражданам всеобщее благосостояние за счет создания экономической системы, полностью управляемой и организуемой государством. Социальное государство в том понимании, которое вкладывает в него Конституция Российской Федерации, должно стремиться лишь к максимально возможному в условиях демократической страны равномерному содействию благу всех граждан и к максимально возможному равномерному распределению жизненных тягот.

Социальное государство стремится гарантировать каждому своему гражданину достойный человека прожиточный минимум. Каждый взрослый должен иметь возможность зарабатывать на себя и на содержание своей семьи. Вмешательство государства осуществляется лишь тогда, когда такая возможность по разным причинам не может быть реализована и потребности человека не могут быть удовлетворены надлежащим образом.

Возможность человека зарабатывать, естественно, предполагает прежде всего наличие работы. В социальном государстве, как правило, предусматривается в связи с этим право на труд. В Конституции Российской Федерации содержится лишь право (ст. 37) «свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию». Разумеется, такое положение в полной мере обеспечивает свободу труда, однако оно ставит под сомнение важнейшее требование социального государства, согласно которому каждый человек должен заботиться о получении трудового дохода для удовлетворения своих потребностей. Правда, ситуация несколько облегчается наличием в Конституции Российской Федерации права на защиту от безработицы (ст. 37).

Личная ответственность каждого за его собственное благополучие неразрывно связана с семьей. Семья является одним из столбов общества. Она — важнейший компонент общества, связывающий его с государством. Семья всегда была и остается одним из основных факторов совершенствования общества, полноценного воспитания новых поколений российских граждан. Повышение социального потенциала семьи, ее активности во всех сферах жизни общества, укрепление брачно-семейных отношений — все это имеет непосредственное отношение к социальному развитию страны, к более полному использованию ее возможностей.

Социальный потенциал семьи — это ее возможный вклад в жизнедеятельность и развитие общества, ее роль в решении стоящих перед ним задач. Он находит выражение в хозяйственно-экономических и духовно-психологических функциях семьи.

Семья одинаково важна и для общества, и для государства. Поэтому семья, материнство, отцовство, детство должны находиться под защитой

общества и государства как в правовом, так и в социальном плане. Вот почему социальное государство в тех случаях, когда работающие в семье не могут заработать для удовлетворения определенных потребностей, несет особую ответственность за доступность для таких семей жизненно важных благ, включающих продовольствие, жилье и т. д.

Следует сказать, что в условиях демократии социальное государство предоставляет широкий простор любым общественным силам, которые желают оказывать помощь социально необеспеченным. Например, в ст. 39 Конституции Российской Федерации записано, что в стране поощряются «создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность».

Одной из важнейших целей социального государства является социальное равенство. Правовое государство обеспечивает равенство всех перед законом. Социальное государство стремится к уничтожению социального неравенства. Способы, применяемые им для достижения этой цели, весьма различны. В том числе социальные коррективы, вносимые в правовые отношения (например, с помощью трудового права); государственное вмешательство в общественные отношения (охрана труда, надзор за воспитанием и т. п.); обеспечение общедоступности наиболее важных благ и услуг (регулирование цен, развитие систем государственного здравоохранения, образования и т. д.); улучшение социального положения путем государственных выплат (например, социальные пособия); сглаживание имущественного неравенства за счет средств, мобилизуемых государством (налоги, пошлины и т. д.); смягчение экономического неравенства путем обобществления некоторых экономических ценностей или их перераспределения (например, путем земельной реформы); устранение социального неравенства методами правового характера (например, уравнивание женщин и мужчин в оплате труда).

Одна из разновидностей социального неравенства — неравенство, связанное с утратой дохода или средств к существованию из-за болезни, инвалидности, старости, потери кормильца, безработицы и т. п., а также с особым рода расходами (похороны, утрата имущества в результате пожара и других стихийных бедствий). Средством социального государства, противостоящим этим превратностям судьбы, является социальное обеспечение.

Развитие системы социального обеспечения зависит не только от необходимости в ней, но и от возможности государства осуществлять такое обеспечение. Переход социального общества от первичной цели — предоставления человеку минимума средств к существованию — к более высоким целям — избавлению человека от нужды или поддержанию его обычного жизненного стандарта — во многом зависит также от того, в какой мере само общество может производить средства для социального обеспечения, которые могли бы дополнить средства, выделенные для этого государством.

В отличие от тоталитарного государства, полностью управляющего экономикой и организующего ее и способного предложить своим гражданам лишь равенство в бедности, демократическое социальное государство стремится к равенству на основе роста благосостояния. Оптимальную стратегию подъема благосостояния обеспечивает социальное рыночное хозяйство в сочетании с производством и распределением благ самим социальным государством в некоторых сферах (например, в сфере воспитания и образования, в сфере транспортных услуг и других благ, обеспечиваемых инфраструктурой, в сфере социальной помощи). Кроме того, поскольку производство и распределение организуются по принципам рыночной экономики, государство в различных формах несет ответственность за их эффективность.

Наиболее характерные черты социального государства выражаются в его социальной политике, которая в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 7) направлена «на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека».

Социальная политика представляет собой часть общей политики государства, которая касается отношений между социальными группами, между обществом в целом и его членами, связанных с изменениями в социальной структуре общества, ростом благосостояния граждан, улучшением их жизни, удовлетворением их материальных и духовных потребностей, совершенствованием образа жизни.

Выделение социальной сферы не означает, что она полностью ограничена от других сфер общественной жизни. Все сферы общественной жизни в действительности так переплетены, что во многих случаях можно с полным основанием говорить не столько о социальных, сколько о социально-экономических, социально-политических и иных подобных явлениях и процессах.

Демократическое преобразование российского общества включается в переустройство условий и образа жизни людей и в коренном изменении социальной структуры, в ходе которого должно ликвидироваться бюрократическое расслоение общества и утверждаться все более полное социальное равенство между людьми. Этим и определяется содержание социальной политики Российской Федерации на всех этапах преобразования.

Разумеется, в ходе демократических преобразований в России конкретное содержание социальной политики претерпевает существенные изменения. Одни задачи решаются или утрачивают свое значение, появляются новые задачи, новые направления социальной политики, обогащающие ее содержание. Однако главные задачи, главные цели социальной политики всегда неизменны.

Ряд важных вопросов, связанных с содержанием и осуществлением социальной политики России, решается Конституцией Российской Федерации, которая создала правовую основу для ее проведения.

Главной задачей социальной политики Российской Федерации является достижение благосостояния человека и общества, обеспечение равных и справедливых возможностей для развития личности.

В решении этой задачи социальная политика Российского государства реализуется в тесном единстве с его экономической политикой.

Главная задача социального развития российского общества определяет основные направления социальной политики, реализация которых на практике обеспечит создание основных элементов социального государства в Российской Федерации. В их число входят: охрана труда и здоровья людей; установление гарантированного минимального размера оплаты труда; обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан; развитие системы социальных служб; установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты.

1. Охрана труда и здоровья людей. Труд — основа жизни любого общества, решающая сфера применения человеческих сил и способностей. Однако в демократическом обществе труд не может носить принудительный характер; гражданин распоряжается своими способностями к труду самостоятельно или на основе договора.

Труд граждан, как правило, организуется на базе таких ячеек экономической системы, как предприятие, учреждение, организация. Работники предприятий, учреждений, организаций объединены совместным трудом, общностью интересов, связанных с условиями их труда, быта и т. д.

Деятельность граждан, связанную с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащую законодательству Российской Федерации и приносящую им заработок, принято называть занятостью.

Занятыми считаются граждане: работающие по найму, в том числе выполняющие работу за вознаграждение на условиях полного либо неполного рабочего времени, а также имеющие иную оплачиваемую работу (службу); временно отсутствующие в связи с нетрудоспособностью, отпуском, повышением квалификации, приостановкой производства, вызванной забастовкой или иными причинами; самостоятельно обеспечивающие себя работой, в том числе предприниматели, лица, занятые индивидуальной трудовой деятельностью, включая фермеров, а также членов производственных кооперативов; избранные, назначенные или утвержденные на оплачиваемую должность; проходящие службу в Вооруженных Силах, внутренних, железнодорожных и пограничных войсках, органах безопасности и внутренних дел; обучающиеся в общеобразовательных школах, профессионально-технических училищах, а также проходящие очный курс обучения в высших, средних специальных и других учебных заведениях.

Российская Федерация стремится к созданию условий для полной занятости населения: предоставление равных возможностей всем гражд-

данам, проживающим на территории Российской Федерации, независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии, в реализации права на труд и свободный выбор занятий; поддержка трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности, содействие развитию их способностей к производительному и творческому труду; соблюдение добровольности труда, свободного волеизъявления граждан в выборе вида занятости; социальная защита в области занятости, проведение специальных мероприятий, способствующих обеспечению занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы; сочетание самостоятельности республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов в обеспечении занятости населения с согласованностью действий при проведении централизованных мероприятий в решении важнейших проблем в этой области; координация деятельности в области занятости с деятельностью по другим направлениям экономической и социальной политики, включая социальное обеспечение, регулирование роста и распределения доходов, предупреждение инфляции; поощрение работодателей, создающих новые рабочие места, прежде всего для граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы; координация деятельности государственных органов, профессиональных союзов, их организаций, ассоциаций (союзов) предпринимателей в разработке, реализации и контроле за выполнением мер по обеспечению занятости населения; обеспечение занятости в местах проживания малочисленных народов и народностей Российской Федерации с учетом национальных особенностей их хозяйственной и культурной деятельности, а также исторически сложившихся видов занятости; международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, включая вопросы, связанные с трудовой деятельностью граждан Российской Федерации за рубежом и иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Государство осуществляет программы подготовки, профессионального обучения и переквалификации работников. Эти программы для работников, зарегистрированных в службе занятости населения в качестве ищущих работу, могут осуществляться по направлению службы занятости в случаях, если: невозможно подобрать подходящую работу из-за отсутствия у гражданина необходимой профессиональной квалификации; необходимо изменить профессию (квалификацию) в связи с отсутствием работы, отвечающей имеющимся у гражданина профессиональным навыкам; утрачена способность к выполнению работы по прежней профессии (специальности); есть желание получить другую профессию (специальность).

Государство гарантирует выплату пособий по безработице и по переквалификации. Безработными признаются трудоспособные граждане,

которые не имеют работы и заработка (за исключением оплаты за выполнение общественных работ по направлению государственной службы занятости населения), зарегистрированы в службе занятости для поиска подходящей работы и готовы приступить к ней.

Государство предоставляет гражданам, потерявшим работу, высвобожденным с предприятий, из учреждений, организаций, а также гражданам, впервые ищущим работу или желающим возобновить трудовую деятельность после длительного перерыва, компенсацию; выплачивает стипендию в период профессиональной подготовки, переподготовки или повышения квалификации; выплачивает пособие по безработице; создает возможность участия в оплачиваемых общественных работах; осуществляет компенсацию затрат в связи с добровольным переездом в другую местность по предложению службы занятости. Реализовать право на получение пособия по безработице или компенсации может каждый гражданин, достигший 16-летнего возраста и имеющий статус безработного. Это право утрачивается по достижении гражданином пенсионного возраста.

Разрешение коллективных трудовых споров регулируется законом.

Закон «О занятости населения в Российской Федерации» от 19 апреля 1991 г.¹ определяет правовые, экономические и организационные условия, а также гарантии государства по реализации права на труд постоянно проживающих на территории Российской Федерации.

Государство уделяет внимание созданию здоровых и безопасных условий труда, вводит для лиц, занятых в отраслях или на участках производства с особо тяжелыми, опасными или вредными условиями труда, дополнительные льготы, которые служат формой компенсации со стороны общества за работу в условиях, несущих ущерб здоровью человека.

Наряду с охраной труда важной составной частью социальной политики государства является охрана здоровья граждан. В Российской Федерации в обязанность государства входит финансирование федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения, принятие мер по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощрение деятельности, способствующей укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экономическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

2. Установление гарантированного минимального размера оплаты труда. Одной из характерных черт социального государства является его ответственность за предоставление каждому гражданину достойного человека прожиточного минимума. Однако эта ответственность носит вторичный характер. Социальное государство должно руководствоваться прежде всего тем, что каждый взрослый и трудоспособный

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 18. Ст. 565.

гражданин должен иметь возможность зарабатывать на себя и на свою семью. Ответственность же государства за предоставление гражданину прожиточного минимума наступает лишь в том случае, когда он, работая, не может себя обеспечить.

Одно из средств удовлетворения этих потребностей — усыновление гарантированного минимального размера оплаты труда. Минимальный размер зависит от многих факторов, прежде всего от экономических возможностей общества в данный период, и не всегда соответствует той цели, для достижения которой установлен. Однако главное его предназначение состоит именно в достижении этой цели, и Российская Федерация, последовательно увеличивая гарантированный минимальный размер оплаты труда, стремится к ее достижению.

3. Обеспечение государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан. В Российской Федерации семья, материнство, отцовство, детство находятся под защитой общества и государства.

Государство призвано защищать гражданские права людей, отношения между которыми в условиях демократического государства могут основываться только на добровольности и равноправии, включая равноправие женщины и мужчины. Исходя из этого, в Российской Федерации брак основывается на добровольном согласии и равноправии супругов.

Однако свобода брака требует ответственного отношения к нему и его последствиям. Семья — обязательное звено не только воспроизводства человека, но и «качества населения», которое отражает состояние психического здоровья живущих и вступающих в жизнь поколений, уровень их способностей к интеграции в общественную жизнедеятельность, к выполнению связанных с нею профессиональных и социальных ролей. Все это определяет особую заботу государства о содержании и воспитании детей.

В Российской Федерации на родителях лежит обязанность содержать и воспитывать своих детей до совершеннолетия. Родители или лица, их заменяющие, вправе избирать в интересах ребенка, с учетом его мнения и в соответствии с законом характер и формы его воспитания и образования. При этом труд по воспитанию детей приравнивается ко всякому другому труду, является основой для достойного социального обеспечения.

Поскольку семья основывается на взаимных обязанностях ее членов, трудоспособные дети должны заботиться о своих нетрудоспособных родителях.

В условиях равноправия всех граждан в Российской Федерации дети пользуются равной правовой и социальной защитой вне зависимости от происхождения и гражданского состояния родителей. Дети как граждане Российской Федерации имеют от рождения некоторые основные права и свободы. Ребенок имеет право на выражение своего мнения, право на свободу мысли и совести.

В нашей стране далеко не у всех детей есть возможность жить в семье и пользоваться заботой родителей. Заботу о детях-сиротах и детях, лишенных родительского попечения, берут на себя государство и общество. Государство и общество обеспечивают содержание, воспитание и образование детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения, поощряют благотворительную деятельность по отношению к детям.

Государство должно проявлять заботу об инвалидах и пожилых гражданах. Необходимо развивать систему специальных предприятий и цехов для работы инвалидов, чтобы улучшить их материальное положение и приобщить к общественно полезному труду; обеспечивать инвалидов специальными средствами передвижения, средствами лечебной физкультуры, протезами и т. п. Важно развитие системы социальных льгот, установленных для участников Великой Отечественной войны; расширение сети домов-интернатов для престарелых и инвалидов, повышение уровня их благоустройства и социально-бытового обслуживания в них.

4. Развитие системы социальных служб. Социальными службами являются учреждения, предоставляющие гражданам социальные услуги. В широком смысле эти услуги охватывают всю социальную сферу, в которую входят вопросы оплаты и условий труда, занятости, обеспечения потребности в товарах и услугах, жилищных условий, охраны здоровья населения, образования, культуры и т. д. В узком смысле слова такими службами являются специальные службы социального обеспечения и социальной защиты.

Российское государство стремится развивать эти службы. Малоимущим гражданам, нуждающимся в жилье, оно должно предоставляться бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами. Важно развитие сети государственных и муниципальных учреждений здравоохранения, в которых гражданам бесплатно должна оказываться медицинская помощь за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений. Российская Федерация гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Российское государство имеет сеть учреждений социального обеспечения и социальной защиты, которые должны обеспечивать проведение социальной политики государства в сфере поддержки инвалидов и пожилых граждан, пенсионного обеспечения и т. д. Оно поощряет добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

5. Установление государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты. Развитие государственной системы социального обеспечения является важной социальной гарантией реализации кон-

ституционного права граждан Российской Федерации на материальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях. Государство в законодательном порядке определяет систему государственных пенсий и социальных пособий.

Развитие этой системы обеспечивается ростом расходов государства на пенсионное обеспечение, обусловленным прежде всего увеличением численности и доли людей, имеющих право на получение пенсий и пособий, в общем составе населения, а также инфляционными явлениями; распространением пенсионного обеспечения на новые категории населения и повышением размеров пенсий; уменьшением зависимости размеров пенсии от уровня оплаты труда работников; уменьшением дифференциации размеров пенсий в зависимости от времени ухода на отдых, а также в зависимости от разных форм собственности; обеспечением инвалидов бесплатно специальными средствами передвижения, средствами лечебной физкультуры, протезами и т. п.; развитием системы социальных льгот, установленных для различных категорий населения.

Следует сказать, что в любом демократическом государстве между конституционным требованием защиты личной свободы и требованием идеи социального государства существует известное противоречие, порожденное неизбежным вмешательством социального государства в личную жизнь граждан. Поэтому в такой ситуации любое решение государства в пользу личной свободы возможно лишь в той мере, в какой оно не противоречит сущности социального государства.

Ставя перед собой цель построения социального государства, Российская Федерация в настоящее время находится только в самом начале пути к достижению этой цели. Задачи первых лет проводимой в стране экономической реформы состоят в том, чтобы создать механизмы рыночного хозяйства и, опираясь на них, найти новые формы социальной защиты граждан в изменившихся условиях. Однако обе эти задачи решаются медленно и во многих отношениях неудовлетворительно.

В результате не снижается острота проблемы бедности, которая все больше перерастает в проблему нищеты. Число лиц, оказавшихся за чертой бедности, неуклонно растет. В стране наблюдается последовательное усиление расслоения населения по доходам и материальному обеспечению, носящее стихийный характер, поскольку воздействие на него со стороны государства малозаметно. Структурная перестройка, конверсия оборонных производств, банкротства обостряют и без того сложное положение с занятостью.

Из-за почти полного отсутствия социальной ориентации экономической реформы сложилась ситуация, когда цены товаров близки к мировым, а цена труда намного ниже мирового уровня. Становится традицией массовая практика несвоевременной выплаты работникам заработной платы, грубо нарушающая неотъемлемые права граждан,

постоянное снижение эффективности социального обеспечения населения.

В этих условиях о социальном государстве появится возможность говорить сколько-нибудь реально только тогда, когда Российская Федерация добьется фактического продвижения по всем этим направлениям, когда будут реализованы конституционные нормы, определяющие социально-экономические права человека в России.

§ 8. Экономическая основа

Экономическую основу конституционного строя Российской Федерации составляет находящееся в стадии становления социальное рыночное хозяйство, в рамках которого производство и распределение товаров и благ осуществляются в основном посредством рыночных отношений, участниками которых выступают частные субъекты хозяйствования, находящиеся между собой в отношениях конкуренции. Российская Федерация поддерживает эту конкуренцию, а также принимает меры к предотвращению монопольных привилегий и осуществляет соответствующий контроль.

«В Российской Федерации, — указывается в ст. 8 Конституции, — гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности».

В Российской Федерации действует также Закон «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на опорных рынках» от 22 марта 1991 г.¹, который определяет организационные и правовые основы предупреждения, ограничения и пресечения монопольной деятельности и недобросовестной конкуренции и направлен на обеспечение условий для создания и эффективного функционирования товарных рынков, на борьбу с местным сепаратизмом.

Законом запрещаются действия хозяйствующего субъекта (группы лиц), занимающего доминирующее положение, которые имеют либо могут иметь своим результатом ограничение конкуренции и (или) ущемление интересов других хозяйствующих субъектов или физических лиц. К таким действиям относятся, например, изъятие товаров из обращения, целью или результатом которого является создание или поддержание дефицита на рынке или повышение цен; включение в договор дискриминирующих условий, которые ставят конкурента в неравное положение по сравнению с другими хозяйствующими субъектами; создание препятствий доступу на рынок (выходу с рынка) другим хозяйствующим субъектам; нарушение установленного нормативными актами порядка ценообразования.

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 499.

Закон запрещает и в установленном порядке признает недействительными полностью или частично достигнутые в любой форме соглашения (согласованные действия) конкурирующих хозяйствующих субъектов (потенциальных конкурентов), имеющих (или могущих иметь) в совокупности долю на рынке определенного товара более 35 процентов, если такие соглашения (согласованные действия) имеют либо могут иметь своим результатом ограничение конкуренции, в том числе соглашения или согласованные действия, направленные, в частности, на установление (поддержание) цен (тарифов), скидок, надбавок (доплат), наценок; повышение, снижение или поддержание цен на аукционах и торгах; раздел рынка по территориальному принципу, по объему продаж или закупок, по ассортименту реализуемых товаров либо по кругу продавцов или покупателей (заказчиков).

Органам власти запрещается принимать акты и (или) совершать действия, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, создают дискриминирующие или, напротив, благоприятствующие условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов, если такие акты или действия имеют либо могут иметь своим результатом ограничение конкуренции и (или) ущемление интересов хозяйствующих субъектов или физических лиц.

Предусматривается государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства при приобретении акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций и иных случаях.

Содействие формированию рыночных отношений на основе развития конкуренции и предпринимательства, предупреждение, ограничение и пресечение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции, а также государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства Закон возлагает на Антимонопольный комитет Российской Федерации.

Создавая социальное рыночное хозяйство, Российская Федерация стремится обеспечивать свободу экономической деятельности, предпринимательства и труда, добросовестную конкуренцию и общественную пользу, чтобы регулирование государством хозяйственной жизни осуществлялось в интересах человека и общества, а экономические отношения строились на социальном партнерстве между человеком и государством, работником и работодателем, производителем и покупателем.

В условиях развивающейся рыночной экономики в Российской Федерации производство и распределение благ осуществляются как частными, так и государственными предприятиями и учреждениями, включая предприятия и учреждения субъектов Российской Федерации.

Государство должно нести ответственность в различных формах за наиболее важные стороны организации производства и распределения в стране в целом, в особенности за то, что в наибольшей степени затрагивает интересы населения. Речь идет в первую очередь о надежности

снабжения населения всем необходимым; о гарантиях роста производства и участия в производстве и распределении всех работоспособных лиц (т. е. занятости); о смягчении последствий нестабильности в экономике (регулирование цен и т. п.) или колебаний спроса на международном рынке; о снятии внутреннего напряжения в регионах и между отдельными сферами жизни и группами людей.

Для экономической системы Российской Федерации характерно многообразие форм собственности. Регулирование отношений собственности осуществляется посредством различных правовых норм, центральное место среди которых принадлежит конституционным нормам — основе всего правового регулирования отношений собственности.

Конституционное регулирование отношений собственности и имеет свою специфику. Главное — юридическое закрепление форм собственности, признаваемых государством. Таким образом, именно конституционные нормы призваны решить вопрос о том, какие формы собственности государством признаются и гарантируются.

Конституция Российской Федерации (ст. 8) исходит из того, что экономической системе Российской Федерации присуща собственность в различных ее формах — частной, государственной, муниципальной и др.

В ст. 9 Конституции устанавливается также, что земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности. Они используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

В Конституции закреплено, что в частной собственности вправе иметь землю граждане и их объединения. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (ст. 36).

Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (ст. 36 Конституции). В настоящее время в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 г. «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»¹ граждане и юридические лица — собственники земельных участков имеют право продавать, передавать по наследству, дарить, сдавать в залог, аренду, обменивать, а также передавать земельный участок или его часть в качестве взноса в уставные фонды (капиталы) акционерных обществ, товариществ, кооперативов, в том числе с иностранными инвестициями. Они могут образовывать общую совместную или общую долевую собственность путем добровольного объединения принадлежащих им земельных участков, земельных долей (паев).

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 44. Ст. 4191.

Российское государство охраняет собственность в ее различных формах на равных основаниях. «В Российской Федерации,— указывается в ст. 8 Конституции,— признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». В ст. 35 Конституции предусмотрено, что право частной собственности охраняется законом.

Важнейшими направлениями создания рыночного хозяйства в России являются приватизация и разгосударствление экономически значимой собственности. При всем критическом подходе к ваучерной приватизации и к методам и формам приватизации в стране в целом нельзя отрицать, что в ее результате в России заложены основы рыночной экономики. Причем постепенный отказ от регулирования государственной экономики сопровождается ее коммерциализацией и фактической капитализацией. Часто этот процесс принимает уродливые формы, однако главное — формируются принципиально другая экономика, иная система экономических отношений, совершенно новые субъекты хозяйствования.

Конституция Российской Федерации устанавливает в ст. 35, что в Российской Федерации иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами вправе каждый. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

В Российской Федерации отношения собственности, не предусмотренные Конституцией, регулируются Гражданским кодексом и иными законодательными актами Российской Федерации, а также законодательными актами республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов, изданными в пределах их полномочий.

§ 9. Светское государство

В ст. 14 Конституции Российской Федерации указывается, что Российская Федерация является светским государством.

Светским государством считается такое государство, в котором не существует официальной, государственной религии и ни одно из вероучений не признается обязательным или предпочтительным. В таком государстве религия, ее каноны и догматы, а также религиозные объединения, действующие в нем, не вправе оказывать влияния на государственный строй, деятельность государственных органов и их должностных лиц, на систему государственного образования и другие сферы деятельности государства. Светский характер государства обеспечивается, как правило, отделением церкви (религиозных объединений) от государства и светским характером государственного образования (отделением школы от церкви). Такая форма взаимоотношений государ-

ства и церкви с той или иной степенью последовательности установлена в целом ряде стран (США, Франция, Польша и др.).

В современном мире есть государства, где узаконена официальная религия, называемая государственной, господствующей или национальной. Например, в Англии такой религией является англиканская, в Израиле — иудейская. Есть государства, где провозглашено равенство всех религий (ФРГ, Италия, Япония и др.). Однако здесь одни из наиболее традиционных религий, как правило, пользуются определенными привилегиями, оказывают известное влияние на государственную жизнь.

Противоположностью светскому государству является теократическое, в котором государственная власть принадлежит церковной иерархии. Пример такого государства сегодня — Ватикан.

В мире имеется также ряд клерикальных государств. Клерикальное государство с церковью не слито. Однако церковь через институты, установленные законодательством, оказывает определяющее влияние на государственную политику, а школьное образование в обязательном порядке включает изучение церковных догматов. Таков, например, Иран.

Как светское государство Российская Федерация характеризуется тем, что в ней религиозные объединения отделены от государства и «никакая религия, — согласно Конституции Российской Федерации (ст. 14), — не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной». Содержание этого положения раскрывается в ст. 10 Закона РСФСР от 25 октября 1990 г. «О свободе вероисповеданий»¹, где закреплено, что все религии и религиозные объединения равны перед законом государства и ни одна религия или религиозное объединение не пользуются никакими преимуществами и не могут быть подвергнуты никаким ограничениям по сравнению с другими. Государство в вопросах свободы вероисповеданий и убеждений нейтрально, т. е. не становится на сторону какой-либо религии или мировоззрения.

Отделение религиозных объединений от государства означает, что государство, его органы и должностные лица не вмешиваются в вопросы определения гражданами своего отношения к религии, в законную деятельность религиозных объединений и не поручают им выполнение каких-либо государственных функций. В то же время государство охраняет законную деятельность религиозных объединений. Религиозные объединения не могут вмешиваться в дела государства, не участвуют в выборах органов государственной власти и в деятельности политических партий. Но это не означает, что духовенство вообще не может избираться в органы государственной власти или местного самоуправления. Однако священнослужители избираются в эти органы не от религиозных объединений и не в качестве представителей соответствующей церкви.

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 21. Ст. 240.

Религиозные объединения не вправе участвовать в какой — либо государственной деятельности, например, недопустимо освящение открываемых государственных учреждений и предприятий, выпускаемой ими продукции и т. п., а равно помещение на них тех или иных знаков религиозной символики.

Религиозные объединения в Российской Федерации действуют на основе их собственных правил при условии соблюдения закона. Таким законом, регулирующим эти вопросы, и является Закон «О свободе вероисповеданий», принятый 25 октября 1990 г.

Согласно этому Закону, религиозное объединение — добровольное объединение совершеннолетних граждан, образованное для совместного осуществления права граждан на свободу вероисповеданий, в том числе для совместного исповедания и распространения веры.

Исповедание и распространение веры включают в себя совершение культа, распространение своих убеждений в обществе непосредственно или через средства массовой информации, миссионерскую деятельность, дела милосердия и благотворительности, религиозное обучение и воспитание, подвижническую деятельность (монастыри, скиты и прочее), паломничество и иную деятельность, определяемую соответствующими вероучениями и предусмотренную уставом (положением) данного объединения.

Религиозные объединения могут составлять региональные или централизованные объединения со своими органами управления и иными структурными подразделениями, предусмотренными уставами (положениями) этих объединений.

Если в религиозное объединение совершеннолетних граждан входит не менее 10 человек, то оно пользуется правами юридического лица.

Религиозные объединения вправе основывать и содержать свободно доступные места богослужений или религиозных собраний, а также места, почитаемые в той или иной религии (места паломничества), проводить богослужения, религиозные обряды и церемонии в молитвенных зданиях и на прилегающей им территории, в местах паломничества, в учреждениях религиозных объединений, на кладбищах и в крематориях, в квартирах и домах граждан. Они имеют право проводить, приобретать, экспортировать, импортировать, распространять предметы культа и религиозного назначения, религиозную литературу и иные печатные материалы, а также пользуются исключительным правом учреждения предприятий по производству богослужебной литературы и предметов культа. Они вправе осуществлять благотворительную деятельность как самостоятельно, так и через общественные организации (фонды), создавать культурные и просветительские организации, учреждать органы массовой информации, включая радио и телевидение, на условиях и в порядке, установленном для общественных объединений Российской Федерации.

Религиозные объединения обладают правом устанавливать и поддерживать международные связи и прямые контакты, в том числе для паломничеств, участия в собраниях, других религиозных мероприятиях, для получения религиозного образования, а также приглашать для этих целей иностранных граждан.

В их собственности могут находиться здания, строения, предметы культа, объекты производственного, социального, благотворительного, культурно-просветительного назначения, денежные средства и иное имущество, необходимое для деятельности. Они имеют право собственности на имущество, приобретенное ими за счет собственных средств, пожертвований, завещанное гражданами, организациями или переданное государством, приобретенное на других законных основаниях. Им может принадлежать собственность на территории других государств. Условия содержания объектов и предметов, являющихся историко-культурными памятниками, согласовываются с соответствующими органами культуры. Государство оказывает материальную помощь в реставрации культовых зданий, представляющих историко-культурную ценность.

Религиозные объединения вправе использовать для своих нужд и в соответствии со своими уставами (положениями) территорию, здания и имущество, предоставляемые им на договорных началах государством и общественными организациями, а также гражданами. Они могут учреждать производственные, реставрационные, художественные, сельскохозяйственные и иные предприятия, обладающие правами юридического лица.

Имущественные и финансовые пожертвования, поступающие в религиозные объединения, а также все виды денежных поступлений от граждан не подлежат налогообложению.

Религиозные объединения граждан могут принимать участие в социально-культурной жизни общества в соответствии с законодательством, регулирующим деятельность общественных объединений в Российской Федерации.

Равенство религиозных объединений перед законом выражается в том, что ни одна религия, ни одно религиозное объединение не пользуются никакими преимуществами и не могут быть подвергнуты никаким ограничениям по сравнению с другими.

По просьбам массовых религиозных объединений органы государственной власти в Российской Федерации вправе принимать решения об объявлении дней больших религиозных праздников дополнительными нерабочими (праздничными) днями, например Рождество Христово, ряд мусульманских религиозных праздников.

Гарантированная Конституцией Российской Федерации свобода создания и деятельности общественных объединений не означает, что эта свобода носит неограниченный характер, что деятельность общественных объединений может быть сопряжена с посягательствами на

личность, права и свободы граждан, на конституционный строй Российской Федерации или с иными нарушениями законодательства.

Запрещаются общественные объединения, пропагандирующие расовую, национальную, религиозную, иную вражду и ненависть, насилие и войну, призывающие к насильственному изменению или ниспровержению конституционного строя Российской Федерации, к созданию параллельных структур власти.

Государственный орган, зарегистрировавший устав общественного объединения, осуществляет контроль за соблюдением устава относительно целей его деятельности. Регистрирующий орган вправе требовать от руководящего органа общественного объединения представления принятых им решений, направлять своих представителей для участия в проводимых этим объединением мероприятиях, получать объяснения от его членов и других граждан по вопросам, связанным с соблюдением устава данного объединения.

Деятельность общественных объединений, нарушающая требования их уставных документов или условия регистрации, влечет ответственность по закону. Например, согласно Закону от 25 октября 1990 г. «О свободе вероисповеданий», деятельность религиозного объединения может быть прекращена решением суда, если она противоречит уставу (положению) этого объединения и действующему законодательству.

Светский характер государства не препятствует тому, что оно в интересах обеспечения прав религиозных меньшинств может оказывать их церквям и религиозным общинам материальную помощь из государственного бюджета.

Вопросы конституционного развития в статьях Олега Емельяновича Кутафина

Вступление

В статье «Конституция развития социализма»¹ Олег Емельянович не только анализирует поэтапное развитие и наполнение основного закона страны, но и уделяет внимание процедурно-институциональным новеллам его разработки и принятия, в частности, всенародному обсуждению проекта Конституции, которое продолжалось почти четыре месяца; работе Конституционной комиссии. Характеризуя содержание, О. Е. Кутафин подчеркивал значительное усовершенствование положений Основного Закона 1977 г. о правах и свободах советских граждан: углубление содержания прав и свобод граждан в сравнении с ранее действовавшей Конституции СССР 1936 г.; закрепление новых. Анализируя современное состояние правовой действительности, Олег Емельянович предлагает свое видение роли Конституции СССР 1977 г. в дальнейшем развитии законодательства: с принятием Конституции СССР 1977 г., были приняты новые конституции союзных и автономных республик, проведена большая работа по совершенствованию законодательства, приведению его в соответствие с требованиями новых основных законов. Олег Емельянович подчеркивал повышение законотворческого процесса на качественно новый уровень и роль планового порядка в этом процессе.

О. Е. Кутафин, подводя итоги пятилетнего действия Конституции Российской Федерации 1993 г. в статье «Конституция и проблемы ее реализации»², отмечал важную стабилизирующую роль новой конституции в нашем государстве, но и то, что ее принятие и дальнейшее существование породили много проблем, важнейшая из которых — это проблема ее реализации.

¹ См.: Кутафин О.Е. Конституция развития социализма // Вестник МГУ. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1982. № 5. С. 3–12.

² См.: Кутафин О.Е. Конституция и проблемы ее реализации // Вестник МГУ. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1982. № 5. С. 35–38.

«...политиканство или, грубо говоря, политическая проституция применительно к Конституции, — писал О. Е. Кутафин, — это вещь совершенно недопустимая. Конституция РФ должна реализовываться независимо от тех политических последствий, которые могут иметь место как следствие этой реализации, потому что закон превыше всего»¹.

К чертам конституции как источника конституционного права, как основного закона О.Е. Кутафин добавляет ее политическую направленность и большой идеологический потенциал².

В. В. Комарова

Конституция развитого социализма³

7 октября 1977 г. произошло событие всемирно-исторического значения — Верховный Совет СССР утвердил Основной Закон первого в мире общенародного социалистического государства, конституционно закрепивший новый исторический рубеж в движении нашей страны к коммунизму — построение развитого социалистического общества.

Конституция СССР 1977 г. — важнейший юридический документ. В ней закрепляются основы экономического и общественно-политического строя СССР, права, свободы и обязанности советских граждан, устройство СССР как многонационального государства, порядок организации и деятельности государственных органов, провозглашаются цели, принципы и основы организации социалистического общенародного государства.

Вместе с тем она является важнейшим документом научного коммунизма, обобщающим опыт социалистического развития, государственного строительства в нашей стране, вносящим крупный вклад в дальнейшее развитие марксистско-ленинской теории. Этим определяется ее огромное политическое значение.

За годы Советской власти в нашей стране было принято несколько важнейших конституционных документов, ставших историческими вехами в ее конституционном развитии. Ими явились Конституция РСФСР 1918 г., Конституция СССР 1924 г., Конституция СССР 1936 г. Конституция СССР 1977 г. стала следующей восходящей ступенью в развитии социалистического Советского государства, новым этапом в развитии социалистической демократии.

Разработка и принятие Конституции СССР 1977 г. Конституционная комиссия по разработке новой Конституции СССР была создана

¹ См.: Кутафин О.Е. Конституция и проблемы ее реализации // Вестник МГУ. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1982. № 5. С. 36.

² См.: Кутафин О. Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 171, 173.

³ Кутафин О. Е. Конституция развитого социализма // Вестник МГУ. 1982. № 5.

на первой сессии Верховного Совета СССР шестого созыва 25 апреля 1962 г., принявшего, исходя из указаний XXI и XXII съездов КПСС о необходимости изменений действующей Конституции СССР, соответствующее постановление¹.

Конституция СССР 1977 г. создавалась под руководством Л. И. Брежнева, который в декабре 1964 г. был избран председателем Конституционной комиссии² и своей огромной творческой и организаторской работой внес неоценимый вклад в создание этого исторического документа.

8 апреля 1977 г. Конституционная комиссия Указом Президиума Верховного Совета СССР была дополнена 21 депутатом Верховного Совета СССР, и вся последующая ее работа осуществлялась в составе председателя и 73 членов, среди которых были видные партийные, государственные и общественные деятели, рабочие, колхозники, представители советской интеллигенции всех республик страны³.

Конституционная комиссия проделала огромную и напряженную работу, связанную с разработкой и принятием новой Конституции СССР. Большая работа была проведена также секретариатом Конституционной комиссии и его рабочей группой, которые переработали ранее подготовленный проект с учетом указаний XXV, съезда КПСС и изменившейся обстановки в стране и в мире⁴. В этот период проект несколько раз обсуждался на Секретариате ЦК КПСС и на заседании Политбюро ЦК. В него вносились изменения и дополнения⁵.

23 мая 1977 г. проект Конституции СССР был рассмотрен и обсужден Конституционной комиссией, которая в основном одобрила проект и приняла решение войти в Президиум Верховного Совета СССР с предложением опубликовать проект Конституции СССР для всенародного обсуждения. Редакционной подкомиссии было поручено обеспечить обобщение и рассмотрение замечаний и поправок, которые будут поступать в ходе всенародного обсуждения проекта Конституции, и представить предложения в Конституционную комиссию⁶.

24 мая 1977 г. состоялся Пленум ЦК КПСС, на котором с докладом «О проекте Конституции Союза Советских Социалистических Республик» выступил Л. И. Брежнев. По его докладу Пленум постановил одобрить в основном проект Конституции СССР, представленный Конституционной комиссией, передать вопрос о проекте Конститу-

¹ Заседание Верховного Совета СССР шестого созыва (первая сессия): стенографический отчет. М., 1962. С. 166–167.

² Заседание Верховного Совета СССР шестого созыва (пятая сессия): стенографический отчет. М., 1964. С. 498.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 18. Ст. 274.

⁴ Конституция общенародного государства. М., 1978. С. 24.

⁵ Там же. С. 27.

⁶ Там же. С. 28.

ции СССР в Президиум Верховного Совета СССР и рекомендовать Президиуму вынести его на всенародное обсуждение¹.

27 мая 1977 г. вопрос о проекте Конституции СССР был рассмотрен на заседании Президиума Верховного Совета СССР. Заслушав доклад Л.И. Брежнева о проекте Конституции СССР, Президиум Верховного Совета СССР принял Указ, которым в основном одобрил и вынес на всенародное обсуждение проект Конституции СССР, представленный Конституционной комиссией. Указом было предусмотрено опубликовать проект Конституции СССР 4 июня 1977 г. в центральных, республиканских, краевых и областных газетах. Президиум признал целесообразным созвать в октябре 1977 г. внеочередную сессию Верховного Совета СССР².

Партийные органы, государственные и общественные организации страны развернули большую работу по разъяснению проекта Конституции и обеспечению его широкого, свободного и делового обсуждения. Постоянное внимание этим вопросам уделялось ЦК КПСС и Президиумом Верховного Совета СССР, Председателем которого 16 июня 1977 г. был избран Генеральный секретарь ЦК КПСС Л. И. Брежнев. 14 июля 1977 г. ЦК КПСС рассмотрел вопрос «О работе Дагестанского обкома КПСС по организации обсуждения в республике проекта Конституции СССР»³. 21 июля 1977 г. ЦК КПСС принял постановление «О ходе всенародного обсуждения проекта Конституции СССР»⁴. 17 июня 1977 г. вопрос «О работе Советов депутатов трудящихся Украинской ССР и Литовской ССР по организации всенародного обсуждения проекта Конституции СССР» был рассмотрен Президиумом Верховного Совета СССР⁵.

В обстановке большого политического подъема в период всенародного обсуждения прошли сессии Верховных Советов союзных и автономных республик, местных Советов депутатов трудящихся. В их работе приняли участие свыше 2 млн. 100 тыс. депутатов, и более 320 тыс. из них выступили. «Учитывая высокую значимость нового Основного Закона страны, — отмечалось в постановлении Президиума Верховного Совета СССР от 14 сентября 1977 г. «Об итогах обсуждения на сессиях Советов депутатов трудящихся проекта Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик», — подготовке и проведению сессий Советов было уделено особое внимание, им придавалось политическое звучание как исключительному событию»⁶.

¹ Конституция общенародного государства. М., 1978. С. 42.

² Конституция общенародного государства. С. 44; см. также: Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 22. Ст. 351.

³ Конституция общенародного государства. С. 56–59.

⁴ Там же. С. 60–63.

⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 25. Ст. 396.

⁶ Конституция общенародного государства. С. 68–70.

Всенародное обсуждение проекта Конституции продолжалось почти четыре месяца. В нем приняли участие свыше 140 млн человек, т. е. более четырех пятых взрослого населения нашей страны. Рассмотрению проекта было посвящено около полутора миллионов собраний трудящихся по предприятиям и колхозам, по воинским частям и по месту жительства. Он обсуждался на пленумах, активах и собраниях в профсоюзах, комсомоле, кооперативных объединениях, творческих организациях. В его обсуждении участвовала вся наша партия. Состоялось более 450 тыс. открытых партийных собраний, на которых выступили свыше трех миллионов человек¹.

Всенародное обсуждение дало возможность заметно улучшить проект Конституции, внести в него ряд полезных дополнений, уточнений и поправок. Всего поступило в Конституционную комиссию около 400 тыс. предложений о поправках к отдельным статьям, направленных на уточнение, улучшение и дополнение формулировок проекта². Общее же число предложений и уточнений, высказанных в процессе всенародного обсуждения проекта Конституции, значительно превысило миллион³.

Конституционная комиссия, внимательно изучила поступившие предложения. Этот вопрос рассматривался Редакционной подкомиссией и Политбюро ЦК КПСС, которые предложили внести изменения в 110 статей проекта и добавить одну новую статью о наказах избирателей. 27 сентября 1977 г. были подведены итоги работы Конституционной комиссии. Комиссия полностью согласилась с положениями и выводами, изложенными в сообщении Л. И. Брежнева об итогах всенародного обсуждения проекта Конституции. Она одобрила проект с уточнениями, дополнениями и поправками, внесенными по итогам его всенародного обсуждения. В целом комиссия рекомендовала принять, помимо чисто редакционных, около 150 поправок и уточнений по тексту Конституции. Комиссия решила внести проект Конституции на рассмотрение Президиума Верховного Совета СССР для последующего внесения его на рассмотрение внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва⁴.

30 сентября состоялось заседание Президиума Верховного Совета СССР, на котором было рассмотрено сообщение Л. И. Брежнева об итогах всенародного обсуждения проекта Конституции СССР и предложениях, которые поступили в ходе этого обсуждения. Президиум Верховного Совета СССР своим постановлением одобрил представленный Конституционной комиссией проект Конституции, уточненный и дополненный с учетом предложений, поступивших в ходе его всена-

¹ См.: *Брежнев Л. И.* Ленинским курсом. Речи и статьи. М., 1977. Т. 6. С. 518.

² Там же. С. 519.

³ Конституция развитого социализма: исторические предпосылки и значение. М., 1981. С. 42.

⁴ Конституция общенародного государства. С. 71–76.

родного обсуждения, и решил внести его на рассмотрение внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва¹.

3 октября 1977 г. состоялся Пленум ЦК КПСС, целиком и полностью одоббивший доклад Л. И. Брежнева «О проекте Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик и итогах его всенародного обсуждения», а также в основном одобвивший представленный Конституционной комиссией проект Конституции СССР².

4 октября 1977 г. открылась внеочередная седьмая сессия Верховного Совета СССР. Верховный Совет заслушал и обсудил доклад Л. И. Брежнева «О проекте Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик и итогах его всенародного обсуждения». Для подготовки окончательного текста проекта Конституции Верховным Советом СССР была образована Редакционная комиссия в составе 163 человек во главе с Л. И. Брежневым³. В ее состав вошли видные партийные и государственные деятели, рабочие, колхозники, представители народной интеллигенции, посланцы всех союзных республик. 6 октября комиссия единогласно решила представить текст проекта Конституции на утверждение Верховного Совета СССР⁴.

7 октября 1977 г. Верховный Совет СССР, выражая волю советского народа, выполняя его поручение, принял новую Конституцию СССР. Верховный Совет СССР утвердил Декларацию «О принятии и объявлении Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик», Закон об объявлении дня принятия Конституции (Основного Закона) СССР всенародным праздником, а также Закон о порядке введения в действие Конституции (Основного Закона) СССР⁵.

Главные черты содержания Конституции СССР 1977 г.

Конституция СССР 1977 г., с одной стороны, обобщает весь конституционный опыт советской истории, а с другой — обогащает этот опыт новым содержанием, отвечающим требованиям современной эпохи. Одна из наиболее важных особенностей Советской Конституции как Конституции государства нового исторического типа состоит в том, что в ней большое внимание уделено закреплению основ общественного строя. Конституция СССР 1977 г. не только сохранила эту черту, но и существенно ее развила.

¹ Конституция общенародного государства. С. 77–78; Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 40. Ст. 599.

² Конституция общенародного государства. С. 80.

³ Внеочередная седьмая сессия Верховного Совета СССР (девятый созыв). Стенографический отчет. М., 1977. С. 23.

⁴ Конституция общенародного государства. С. 102.

⁵ Внеочередная седьмая сессия Верховного Совета СССР (девятый созыв). С. 471, 511–513.

В ней дана развернутая характеристика руководящей и направляющей роли Коммунистической партии, четко отражено действительное место партии в советском обществе и государстве. В Конституции подчеркивается, что Советское государство является общенародным, выражает волю и интересы рабочего класса, крестьянства и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей.

Основополагающей идеей Конституции СССР 1977 г. является ленинское положение о власти Советов. Она сохранила положение Советов как политической основы СССР. Вместе с тем, закрепив построение в СССР развитого социалистического общества, Конституция переименовала Советы депутатов трудящихся в Советы народных депутатов.

Широко отражена в Конституции важная роль, которую играют в жизни страны профсоюзы, комсомол, кооперативные и другие массовые общественные организации. За ними закрепляется право участвовать в решении политических, хозяйственных, социально-культурных вопросов. Тем самым еще раз подчеркивается, что общенародное государство учитывает интересы всех социальных слоев и групп населения. В Конституцию включено также положение о роли трудовых коллективов. Это отвечает тому значению, которое придает наша партия и Советское государство развитию демократических начал в управлении производством.

Конституция СССР 1977 г. сохранила важнейший принцип советского общественного строя — принцип государственной социалистической собственности на основные средства производства. В ней сохраняется также принципиальное положение о том, что социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности составляет основу экономической системы СССР. Вместе с тем в Конституции СССР 1977 г. этот принцип получил дальнейшее развитие. В ней подчеркивается, что государственная собственность является основной формой социалистической собственности. Конституция предусмотрела также собственность профсоюзных и иных общественных организаций, являющуюся социалистической собственностью.

Основной Закон 1977 г. отразил новый этап в развитии народного хозяйства нашей страны. В нем указывается, что экономика СССР превратилась в единый народнохозяйственный комплекс, охватывающий все звенья общественного производства. Закреплено и такое важное начало социалистической экономики, как сочетание планового централизованного руководства с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий и объединений.

Конституция СССР 1977 г. отразила изменения социальной структуры советского общества, происшедшие в связи с построением развитого социализма. В ней отмечается, что упрочился союз рабочего класса, колхозного крестьянства и народной интеллигенции, сложилось социально-политическое и идейное единство советского общества, ведущей

силой которого выступает рабочий класс. В совместном труде, в борьбе за социализм, в боях за его защиту родились новые, гармонические отношения между классами и социальными группами, нациями и национальностями — отношения дружбы и сотрудничества; возникла, стала реальностью новая историческая общность людей — советский народ. Выполнив задачи диктатуры пролетариата, Советское государство стало общенародным. Возросла руководящая роль Коммунистической партии — авангарда всего народа.

В специальной главе Конституции «Социальное развитие и культура» говорится о том, что государство заботится о развитии образования, науки и искусства, об улучшении условий труда граждан, повышении уровня их доходов, о росте и справедливом распределении общественных фондов потребления, что государство способствует достижению таких важнейших рубежей нашего пути к коммунизму, как стирание существенных различий между городом и деревней, умственным и физическим трудом, увеличение социальной однородности общества.

Построение в нашей стране развитого социализма позволило значительно усовершенствовать положения Основного Закона о правах и свободах советских граждан. Конституция СССР 1977 г. прежде всего углубила содержание прав и свобод граждан, закрепленных в ранее действовавшей Конституции СССР 1936 г.

В прежней Конституции закреплялось право на труд. В действующем Основном Законе оно дополнено правом на выбор профессии, рода занятий и работы в соответствии с призванием, способностями, профессиональной подготовкой, образованием и с учетом общественных потребностей. В Конституции 1936 г. говорилось о праве граждан на материальное обеспечение в случае болезни и потери трудоспособности. В Конституции 1977 г. вопрос ставится шире: советским людям гарантируется также право на охрану здоровья.

Вместе с тем в Основном Законе 1977 г. сказано и о таких социально-экономических правах граждан, которые не были записаны в Конституции 1936 г. Речь идет прежде всего о праве на жилище, которое обеспечивается развитием и охраной государственного и общественного жилищного фонда, содействием кооперативному и индивидуальному жилищному строительству, справедливым распределением под общественным контролем жилой площади, предоставляемой по мере осуществления программы строительства благоустроенных жилищ, а также невысокой платой за квартиру и коммунальные услуги.

В Конституции СССР 1977 г. говорится и о праве граждан на пользование достижениями культуры. Отражая массовое стремление советского народа к творчеству, Основной Закон 1977 г. закрепляет и гарантирует гражданам свободу научного, технического и художественного творчества.

Значительно полнее, чем прежде, в Конституции СССР 1977 г. сформулированы также политические права и свободы граждан СССР. В ней,

как и в ранее действующей Конституции, закрепляются свободы слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий, демонстраций, право граждан СССР на объединение в общественные организации. Вместе с тем в ней провозглашается право каждого гражданина участвовать в управлении государственными и общественными делами и указываются конкретные формы такого участия. До настоящего времени это право выражалось главным образом, в конституционном закреплении избирательных прав. Ныне оно дополнено правом участвовать в обсуждении и выработке проектов законов и решений общегосударственного и местного значения, в работе государственных органов, кооперативных и других общественных организаций, в контроле за их деятельностью, в управлении производством и делами трудовых коллективов, в собраниях по месту жительства. Существенным дополнением к политическим правам и свободам граждан является право вносить в государственные и общественные организации предложения об улучшении их деятельности, критиковать недостатки в работе.

В полном объеме подтверждены в Основном Законе 1977 г. записанные в ранее действовавшей Конституции такие личные права и свободы граждан, как право личной собственности и право ее наследования, свобода совести, неприкосновенность личности, неприкосновенность жилища, тайна переписки. Вместе с тем Конституция СССР 1977 г. дополнительно установила, что личная жизнь граждан, тайна телефонных переговоров и телеграфных сообщений охраняется законом. Кроме того, она дополнила гарантии прав личности правом на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество, а также правом обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов.

Социалистическая демократия исключает возможность использования демократических прав и свобод против интересов трудящихся. В Конституции СССР 1977 г. указывается, что использование гражданами прав и свобод не должно наносить ущерб интересам общества и государства, правам других граждан, что политические свободы предоставляются в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя.

Характеризуя записанные в Конституции СССР обязанности граждан, следует подчеркнуть, что ряд из них приняли конституционный характер впервые. К их числу относятся: долг каждого гражданина СССР уважать национальное достоинство других граждан, укреплять дружбу наций и народностей Советского многонационального государства; уважать права и законные интересы других лиц, быть непримиримым к антиобщественным поступкам, всемерно содействовать охране общественного порядка; заботиться о воспитании детей, о родителях и оказывать им помощь; беречь природу и охранять ее богатства; заботиться о сохранении исторических памятников и других культурных ценностей;

содействовать развитию дружбы и сотрудничества с народами других стран, поддержанию и укреплению всеобщего мира.

Конституция СССР 1977 г. — подлинное торжество свободы личности, советской социалистической демократии. «Она вновь убедительно показала, — подчеркнул Л.И. Брежнев, — что понятия свободы, прав человека, демократии и социальной справедливости наполняются действительным содержанием только в условиях социализма»¹.

Конституция СССР 1977 г. подтвердила ленинские принципы национально-государственного устройства, закрепленные в прежних Советских Конституциях. Л.И. Брежнев отметил, что «основные черты федеративного устройства СССР полностью оправдали себя. Поэтому нет нужды вносить какие-либо принципиальные изменения в формы советской социалистической федерации»². В то же время Конституция СССР 1977 г. отразила укрепление единства республик, определив Союз ССР как единое союзное многонациональное государство, образованное на основе принципа социалистического федерализма, в результате свободного самоопределения наций и добровольного объединения равноправных советских социалистических республик. В ней сказано, что СССР сплачивает все нации и народности в целях совместного строительства коммунизма. Вместе с тем Конституция усилила гарантии суверенных прав союзных республик, предоставив им право участия в решении союзными органами вопросов, отнесенных к ведению Союза ССР. За союзными республиками, в лице их высших органов государственной власти, закреплено также право законодательной инициативы в Верховном Совете СССР.

Конституция СССР 1977 г. обеспечила дальнейшую демократизацию системы органов Советского государства. В ней подчеркнут принцип единства системы Советов народных депутатов, закреплено, что Верховные и местные Советы составляют единую систему органов государственной власти.

В Конституции СССР 1977 г. получили дальнейшее развитие демократические принципы формирования и деятельности Советов, предусмотрено усиление их роли в решении важнейших вопросов жизни страны. За Верховным Советом СССР закреплено право решать любые вопросы, отнесенные к ведению Союза ССР. Значительно расширены права республиканских и местных органов государственной власти, установлена их обязанность обеспечивать комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории. Особо подчеркнут систематический характер контроля Советов за исполнительными и распорядительными органами, за деятельностью организаций и должностных лиц.

Коренные изменения в международном положении Союза ССР, огромный рост его влияния в мировой политике, тесная взаимосвязь

¹ Брежнев Л. И. Указ. соч. С. 581.

² Там же. С. 382–383.

внутренних и внешних факторов развития нашей страны обусловили впервые в советской конституционной практике включение в Конституцию СССР 1977 г. специальной главы о внешней политике СССР. В ней подчеркивается, что СССР является составной частью мировой системы социализма, социалистического содружества. Впервые в Конституцию СССР введена также специальная глава о защите социалистического Отечества.

В целом можно сказать, что главное направление того нового, что содержит Конституция СССР 1977 г., — это расширение и углубление социалистической демократии. В Основном. Законе СССР 1977 г. нашло также свое четкое выражение дальнейшее укрепление социалистической законности и правопорядка.

Конституция СССР 1977 г. и дальнейшее развитие советского законодательства

С принятием Конституции СССР 1977 г., а затем и новых конституций союзных и автономных республик Верховные Советы и их Президиумы осуществили большую работу по совершенствованию законодательства, приведению его в соответствие с требованиями новых основных законов.

Важно подчеркнуть, что и сам законотворческий процесс поднялся на качественно новый уровень. Разработка и принятие законодательных актов проводились в плановом порядке. Президиумом Верховного Совета СССР был разработан и утвержден «План организации работы по приведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией СССР»¹, в дальнейшем подобные планы были утверждены и в союзных республиках. Из 22 законодательных актов, предусмотренных планом Президиума Верховного Совета СССР на 1978—1982 гг., уже принято 19. В значительное число законов внесены необходимые изменения. Успешно выполняются планы развития законодательства и в союзных республиках².

Важной юридической гарантией конституционного права граждан СССР участвовать в управлении государственными и общественными делами являются принятые в соответствии с Конституцией СССР законы о выборах в Верховные и местные Советы. В них получили дальнейшее развитие демократические принципы социалистической избирательной системы, последовательно отражена линия на повышение роли общественных организаций и трудовых коллективов в процессе

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 51. Ст. 764.

² См.: Кузнецов В. XXVI съезд КПСС и развитие основ советского народовластия // Коммунист. 1981. № 10. С. 29. См. также: постановление Президиума Верховного Совета СССР «О ходе выполнения плана организации работы по приведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией СССР и о подготовке свода законов СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1981. № 2. Ст. 49.

организации и проведения выборов, расширены полномочия избирательных комиссий, в работе которых принимают активное участие широкие массы трудящихся.

На дальнейшее совершенствование организации и деятельности Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных республик направлено принятие регламентов этих Советов, которые в единстве с Конституцией СССР создают прочный фундамент для деятельности высших органов государственной власти СССР и союзных республик, их органов и депутатов.

В число актов, принятых в развитие Основного Закона СССР и на его основе, входят Закон СССР о Совете Министров СССР и законы о Советах Министров союзных республик, закрепляющие компетенцию Советов Министров, порядок их деятельности, отношения Советов Министров с другими государственными органами.

В соответствии с Конституцией СССР организация и порядок деятельности органов народного контроля определяются Законом о народном контроле в СССР. Этот закон, принятый в ноябре 1979 г., явился важной гарантией непосредственного участия граждан, а также общественных организаций в управлении государственными и общественными делами.

Важную роль в деле совершенствования правового регулирования хозяйственной деятельности, осуществляемого в соответствии с Конституцией СССР 1977 г., играет Закон СССР о государственном арбитраже в СССР, определяющий задачи органов государственного арбитража, организацию государственного арбитража и ряд других вопросов.

Заметным вкладом в осуществление программы законодательных работ, вытекающих из Конституции СССР 1977 г., являются принятые Верховным Советом СССР законы о порядке заключения, исполнения и денонсации международных договоров СССР и о гражданстве СССР, закон об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов и законы союзных республик о краевых, областных Советах.

Проявляя неустанную заботу о совершенствовании правового регулирования различных сторон общественной жизни, улучшении работы правоохранительных органов Советского государства и правовом воспитании граждан, Верховный Совет СССР в ноябре 1979 г. принял предусмотренные Конституцией СССР законы о Верховном суде СССР, о Прокуратуре СССР, об адвокатуре в СССР. Эти акты имеют важное значение для укрепления социалистической законности, охраны правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан, а также для воспитания граждан в духе неуклонного исполнения советских законов и уважения правил социалистического общежития.

К числу законодательных документов первостепенной важности, затрагивающих интересы всех советских людей, относятся принятые

Верховным Советом СССР в июне 1981 г. Основы жилищного законодательства Союза ССР и союзных республик. Их принятие позволит повсеместно обеспечить единообразный подход к рассмотрению жилищных вопросов, улучшению жилищных условий граждан, будет способствовать наведению должного порядка в нашем огромном жилищном хозяйстве.

Исходя из положений Конституции СССР, Президиум Верховного Совета СССР в сентябре 1980 г. принял Указ «Об организации работы с наказами избирателей», имеющий важное значение для обеспечения непосредственного участия граждан в управлении делами общества и государства, для дальнейшего совершенствования работы с наказами избирателей.

Конституция СССР предусматривает, что в интересах настоящего и будущих поколений в СССР принимаются меры для сохранения в чистоте атмосферного воздуха, для охраны и научно обоснованного рационального использования животного мира. В июне 1980 г. Верховный Совет СССР принял закон «Об охране атмосферного воздуха», регулирующий общественные отношения в этой области, а также закон «Об охране и использовании животного мира», регулирующий отношения в области охраны и использования диких животных, обитающих в состоянии естественной свободы на суше, в воде, атмосфере и в почве, постоянно или временно населяющих территорию страны или относящихся к естественным богатствам континентального шельфа СССР.

В октябре 1980 г. Верховным Советом СССР приняты Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях, внесших важный вклад в дальнейшее развитие советского законодательства в этой области.

В мае 1981 г. на основании ст. 58 Конституции СССР и в целях дальнейшего укрепления социалистической законности, усиления охраны прав и законных интересов граждан Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «О возмещении ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей» и утвердил Положение о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда.

Одним из наиболее важных направлений последовательно проводимой в нашей стране политики всемерного укрепления правовой основы государственной и общественной жизни является создание свода законов СССР. В настоящее время уже издан первый том свода законов. Готовится к печати ряд других томов.

Однако, чтобы завершить приведение законодательства в соответствие с Конституцией СССР и конституциями союзных республик, предстоит еще многое сделать в области законодательства. Отметив важность проведенного на основе Конституции СССР обновления советского законодательства, Л. И. Брежнев в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии выделил три первоочередных направления

его дальнейшего развития: руководство народным хозяйством, осуществление конституционных прав и обязанностей граждан и общественных организаций, завершение издания общесоюзного Свода законов¹. Новые законы позволят тоньше, точнее регулировать различные стороны общественных отношений.

Конституция СССР 1977 г. действует, живет, работает. Каждая статья, каждое ее положение все полнее входят в живую практику повсеместной и повседневной деятельности всех государственных органов, всех должностных лиц, всех советских граждан. Она стала мощным средством дальнейшего развития и углубления социалистической демократии.

Конституция и проблемы ее реализации²

Уважаемые коллеги, мы сегодня подводим итоги действия Конституции Российской Федерации 1993 г. Пять лет — не очень большой срок, однако он достаточно велик для оценки такого важного документа, каким является Конституция РФ.

Что мне кажется необходимым в связи с этим отметить? Думаю, что прежде всего то, что, несмотря на острую борьбу вокруг подготовки и принятия действующей ныне Конституции России, очевидно одно: Конституция сыграла важную стабилизирующую роль в нашем государстве. Вместе с тем ее принятие и дальнейшее существование породили много проблем.

Важнейшая из них — это проблема ее реализации. У меня иногда складывается впечатление, что Конституция была принята только для того, чтобы создать видимость наличия в стране новой Конституции. Получается следующее: Конституция действует, но регионы приводят свое законодательство в соответствие с ней как бы под дулом пистолета. Ведь только в конфликтных ситуациях начинается исправление тех или иных положений действующих в субъектах Федерации конституций, уставов и других актов, приведение их в соответствие с Конституцией РФ. Поражает и другое. Федеральные власти, т. е. власти, которые больше других заинтересованы в реализации Конституции РФ, тоже не очень последовательно ее исполняют и даже не всегда понимают содержащиеся в ней нормы и положения. Мне постоянно приходится сталкиваться с вопросами гражданства, и я всегда с удивлением констатирую тот факт, что некоторые наши федеральные чиновники до сих пор не знают, что в нашей стране существует единое гражданство. У нас сегодня нет гражданства республик в составе РФ. У нас есть только гражданство Российской Федерации. Видимо, не зная собственной Конституции,

¹ Материалы XXVI съезда КПСС. М. 1981. С. 64.

² *Кутафин О.Е.* Конституция и проблемы ее реализации // Российский конституционализм: проблемы и решения. Материалы Международной конференции. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1999. С. 35–38.

федеральные власти иногда проводят политику, прямо противоречащую этой Конституции. Иначе как, например, понимать те договора, которые заключены федеральными властями с властями некоторых субъектов Российской Федерации, в которых вопросы гражданства толкуются не так, как они толкуются в действующей Конституции РФ, а так, как это имеет место в конституциях субъектов Федерации? Поэтому, когда мы жалуемся, что наша Конституция плохо реализуется только субъектами Федерации, у меня на этот счет возникают серьезные сомнения. Я вообще считаю, что политиканство или, грубо говоря, политическая проституция применительно к Конституции — это вещь совершенно недопустимая. Конституция РФ должна реализовываться независимо от тех политических последствий, которые могут иметь место как следствие этой реализации, потому что закон превыше всего.

В связи с проблемами реализации действующей Конституции возникает не менее важный вопрос о ее совершенствовании. Я думаю, что проф. Баглай прав, когда говорит о том, что конституции не знают проблемы пробелов. Тем не менее по своему содержанию конституция, конечно, может быть несовершенна. С моей точки зрения, наша действующая Конституция вполне совершенна, если говорить о таких ее главах, как первая и вторая. Они не нуждаются в сколько-нибудь существенной доработке, хотя кое-какие поправки и им не помешают. Так, нуждаются в дальнейшей доработке проблемы, касающиеся равенства субъектов Федерации. А вот в остальных главах многие статьи и положения требуют существенной корректировки, внесения изменений и дополнений. Взять хотя бы принцип разделения властей и его реализацию в действующей Конституции. Я думаю, что не может быть таких разделенных властей, когда одна власть стоит над другими и пытается координировать их работу. Думается, что это скорее советская система, чем реализация принципа разделения властей. Поэтому существует очевидная необходимость привести действующую Конституцию в соответствие с этим действительно демократическим принципом. Я понимаю, что создатели действующей Конституции исходили из того, что нашему парламенту абсолютно нельзя доверять, да и другие ветви власти тоже далеко не идеальны. Однако руководствоваться такого рода соображениями при написании конституции, конечно, нельзя. Разумеется, при создании любой конституции непременно учитываются соотношение сил в обществе и многие другие вещи. Собственно, для этого и существует конституция. Но в любом случае полномочия среди ветвей власти должны распределяться таким образом, чтобы в полной мере мог быть реализован принцип разделения властей.

Я думаю, что в связи с рассмотрением вопросов реализации и совершенствования действующей Конституции РФ нуждается в детальном рассмотрении и проблема суверенитета РФ и ее субъектов. Полагаю, все согласны с тем, что многие понятия о суверенитете, которые были выработаны в XIX — начале XX в., ныне трансформировались. Напри-

мер, мы справедливо придаем большое значение защите прав и свобод человека, однако утверждать сегодня, что эта защита является чисто внутрисударственным делом, едва ли верно. Очень важной и сложной является проблема суверенитета субъектов Российской Федерации, не признанная Конституцией 1993 г., но старательно пропагандируемая в регионах. Интересно, что речь идет не только о суверенитете некоторых субъектов РФ, но и о необходимости его укрепления. Таким образом, налицо две тенденции, ведущие в конечном счете к развалу Российской Федерации. Думается, что все это нельзя не учитывать в нашей как теоретической, так и практической работе по реализации действующей Конституции РФ.

Конституция РФ 1993 г. сыграла исключительную роль для развития науки конституционного права. Мне кажется, что и многочисленные проблемы, возникшие в процессе ее реализации, также самым положительным образом сказались на развитии конституционного права. Мы можем смело говорить о том, что нам сегодня не нужно хвалить избирательное право нашей страны как самое демократическое, права и обязанности наших граждан — как тоже самые демократические. У нас возникает целая группа разного рода острых проблем, которые нужно реально решать. Это как раз то, чего раньше конституционному праву очень не хватало, и слава Богу, что эти проблемы есть, потому что для тех, кто занимается конституционным правом, жизнь становится гораздо интереснее. Наличие этих проблем нам всем показало, что некоторые вопросы мы раньше представляли гораздо проще, чем, например, сегодня. В свое время (в период, так сказать, романтического демократизма) нам казалось, что если мы проведем свободные выборы, смысл которых заключается в том, что будет несколько кандидатов, то у нас никаких проблем не будет и у нас будет демократия. И если мы введем свободу слова, то у нас тоже будет демократия. И если мы создадим Конституционный Суд, то у нас существенно усилятся, так сказать, демократические моменты, и т. д. На самом деле все эти процессы оказались гораздо сложнее, чем мы думали. Выборы породили такую массу проблем и такую массу безобразий, которая нам раньше и не снилась и которая сейчас нас заставляет вспоминать слова Черчилля о том, что демократия — дело скверное, просто человечество ничего лучшего не придумало. То же самое относится и к свободе слова, и ко многим другим демократическим институтам. К чему я это говорю? Я говорю это к тому, что, конечно, мы никогда не откажемся впредь от тех демократических завоеваний, которых мы достигли в последние годы. Но в то же время эти завоевания дают нам основание относиться к разным институтам демократии, к их реализации очень осторожно. Мы должны иметь в виду, что эти демократические институты — орудие слишком острое, и нужно уметь ими пользоваться, тщательно изучать и совершенствовать практику их применения.

Теория демократии в статьях Олега Емельяновича Кутафина

Вступление

Одним из основных признаков государственной организации общества в современной России, лежащих в ее основе, конституционно закреплён демократизм. В своих работах об основах общественного строя, в специальных исследованиях Олег Емельянович Кутафин неоднократно рассматривал вопросы демократии в России¹, анализировал новеллы Конституции России в сфере закрепления народовластия².

Олег Емельянович был продолжателем классических традиций русского правового либерализма, идей гуманизма, справедливости и законности. По его мнению, «правовая система России отражает особенности национального правосознания и культуры»³. Главным направлением развития политической системы советского общества он назвал дальней-

¹ См.: *Кряжков В. А., Основин В. С., Скуратов Ю. И., Кутафин О. Е.* Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985. 288 с. // Правоведение. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1986. № 3. С. 106-109; *Степанов И. М., Кутафин О. Е.* Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985; *Баймаханов М. Т., Кутафин О. Е., Хакимов М. Х.* Комплексный труд о роли Советов в развитии социалистической демократии (Советы депутатов трудящихся и развитие социалистической демократии / отв. ред. К. Ф. Шеремет. М.: Наука. 1976. 429 с.) // Вестник Московского университета. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. № 2. С. 77–78.

² См.: *Кутафин О. Е.* Конституция и проблемы ее реализации // Российский конституционализм: проблемы и решения. Материалы Международной конференции. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1999. С. 35–38; *Кутафин О. Е.* Современное состояние и перспективы развития науки конституционного права Российской Федерации // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции). Конституционное и административное право. М.: Изд-во ИГиП РАН, 2000. С. 3–6; *Кутафин О. Е.* Новые аспекты анализа российского конституционализма // Правовые основы российского федерализма. Уфа: РИО БашГУ, 2004. С. 596–602.

³ См.: *Кутафин О. Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 53.

шее совершенствование социалистической демократии¹; анализировал теоретические вопросы социалистической демократии².

Своим вниманием Олег Емельянович не обошел своим вниманием конституционные вопросы советской избирательной системы, теории народного суверенитета развитого социализма и отдельные формы прямой демократии.

По мнению О. Е. Кутафина, «народу принадлежит учредительная власть... для решения базовых, кардинальных вопросов... именно народ имеет право принимать конституцию и посредством ее учреждать те основы общественного и государственного устройства, которые народ для себя выбирает»³. Однако, Олег Емельянович писал: «учредительная власть не может осуществляться народом непосредственно. Она поручается им особому учредительному собранию — собранию избираемых для этой цели чрезвычайных представителей»⁴.

С точки зрения Олега Емельяновича, есть очень много элементов, которые создают представления о демократии: свобода слова, местное самоуправление. «Но главное, — с его точки зрения, — для демократии то, что у нас должно быть гражданское общество, то есть общество, активно участвующее в государстве и политической жизни. Не просто как наблюдатели...». Далеко не все политики, а уж тем более ученые, могли и могут позволить себе четкие, не завуалированные формулировки происходящих явлений, которыми пользовался Олег Емельянович. В интервью он говорил: «...пока наши люди не начнут интересоваться своей судьбой. Когда какого-то фигляра избирают в депутаты, и это очевидно всей стране, о чем же люди думают? Неужели они думают о том, что будут получать хорошую пенсию или получать хорошую зарплату? Для того чтобы в стране был наконец-то наведен порядок, люди должны смотреть, за кого они голосуют, не слушать тех, кто говорит чепуху, и протестовать против этого». Демократическое общество — это общество, которое по настоящему активно, которое по настоящему равнодушно.

Олег Емельянович писал: «...конечно, мы никогда не откажемся впредь от тех демократических завоеваний, которых мы достигли в последние годы. Но в то же время эти завоевания дают нам основание относиться к разным институтам демократии, к их реализации очень осторожно. Мы должны иметь в виду, что эти демократические ин-

¹ См.: *Кутафин О. Е.* Дальнейшее совершенствование социалистической демократии — главное направление развития политической системы советского общества // *Вестник Московского университета.* М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981. № 1. С. 3—11.

² *Комарова В. В.* Демократия в работах великого российского государствоведа О. Е. Кутафина // *Право и политика.* 2012. № 5. С. 977—981.

³ См.: *Кутафин О. Е.* Российский конституционализм. М.: Норма, 2008. 578 с.

⁴ См.: Там же.

ституты — орудие слишком острое, и нужно уметь ими пользоваться, тщательно изучать и совершенствовать практику их применения»¹.

В. В. Комарова

Книга о советской избирательной системе²

Рецензируемая книга — итог многолетнего изучения автором теории и практики советской избирательной системы на материалах одной из советских республик — Белорусской ССР.

Отличает книгу партийная страстность, с которой автор глубоко и аргументированно критикует «взгляды» буржуазных советологов по вопросам, относящимся к избирательной системе. Книгу характеризует еще одна важная черта, отличающая ее от многих других работ. В ней содержатся материалы, полученные в результате изучения избирательной системы и избирательного права союзной республики с применением социологических методов. Автор не только описывает и дает глубокое теоретическое истолкование принципов избирательного права, но и раскрывая «технологию» проведения выборов в республике, подходит к измерению эффективности норм избирательного права. В работе содержится 14 таблиц, данные которых позволяют автору с достаточной репрезентативностью выдвинуть ряд важных предложений о совершенствовании избирательной системы, о направлениях работ по оптимизации организационно-технической подготовки и проведению выборов. Аргументированы предложения автора о целесообразности формирования избирательных округов не только по территориальному признаку, но и по производственно-территориальному. Интересны данные, и в связи с этим предложения, об обновлении состава Советов. Мы поддерживаем размышления автора по этому поводу. Но нельзя не учитывать при этом, что в силу усложнения деятельности самих Советов депутатская работа стала более трудной, требующей не только профессиональных знаний, жизненного опыта, но и специальной подготовки. В этой связи требует поддержки предложение о расширении депутатской легислатуры.

Материалы книги свидетельствуют о значительном повышении активности депутатов на сессиях, в работе органов Совета, но также и о том, что впервые избранные депутаты требуют к себе большого внимания, оказания им помощи. По-видимому, следует в полной мере

¹ *Кутафин О. Е.* Конституция и проблемы ее реализации // Российский конституционализм: проблемы и решения. Материалы Международной конференции. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1999. С. 35–38.

² *Лейзеров А. Т.* Советская избирательная система. Минск: Изд-во Белорусского Государственного университета им. В. И. Ленина, 1974. На белорусском языке; *Кутафин О. Е., Пертцик В. А.* Книга о советской избирательной системе // Вестник Московского университета. Сер. «Право». 1975. № 6. С. 82–83.

реализовывать нормы Закона СССР о депутатском статусе в плане повышения ответственности депутатов за выполняемую ими работу и перед Советом, и перед тем и общественными организациями, которые их выдвигали в Советы в качестве кандидатов в депутаты.

В работе подробно исследуется руководство организацией и проведением выборов со стороны выборных комиссий, показывается их организующая роль, характеризуется состав избирательных комиссий различных видов. Убедительно в книге показана роль партийных комитетов на всех этапах избирательных кампаний.

Шаг за шагом в исследовании раскрывается помощь избирательным комиссиям со стороны Президиума Верховного Совета Белорусской ССР.

В настоящей рецензии, учитывая ее объем, нельзя более подробно дать оценку всем разделам книги, написанным с партийных позиций, раскрывающим социалистическую демократию в действии. Но и отмеченные моменты достаточно полно отражают ее достоинства.

При прочтении книги обращают на себя внимание и некоторые ее недостатки.

Раздел второй работы, посвященный развитию советской избирательной системы, написан интересно. Автор использует архивный материал, впервые вводимый в научный оборот. Вместе с тем нам не представляется точной данная автором периодизация. Вряд ли можно считать правильным анализ законодательства применительно к двум периодам: «Законодательство БССР о выборах на первом этапе развития Советского государства.» Что означает «первый этап»? И далее. «Роль законодательства БССР о выборах в Советы в подавлении сопротивления свергнутых эксплуататорских классов». Трудно согласиться с такой формулировкой. Нельзя разделить взгляды автора относительно его понимания роли связи между депутатами и избирателями. Нам представляется, что эти формы суть следующие: выборы депутата, внесение наказов, отчет депутата перед избирателями, поддержание связи с коллективами трудящихся и общественными организациями, выставившими его кандидатом в депутаты, а также с предприятиями, учреждениями, организациями и государственными органами, расположенными на территории его избирательного округа (ст. 6 Закона СССР о статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР), прекращение депутатских полномочий или в силу законного срока действия депутатского мандата, или досрочного его прекращения в силу отзыва, или в результате наступления определенных юридических фактов. Автор значительно сужает эти взаимоотношения, не раскрывает их во всех связях и опосредствованиях.

Нельзя не отметить, что автор недостаточно использует в сравнительном плане законодательство и практику проведения выборов в социалистических странах.

В заключение, высоко характеризуя книгу, нам кажется, что эта работа должна была бы быть издана на русском языке. Тогда она была бы доступна читателям во всех союзных республиках.

Дальнейшее совершенствование социалистической демократии — главное направление развития политической системы советского общества¹

В преддверии XXVI съезда КПСС, советские ученые-юристы уделяют большое внимание теоретической разработке актуальных вопросов государственно-правового опосредования закономерностей развитого социалистического общества. Важное место среди этих проблем принадлежит вопросам дальнейшего совершенствования социалистической демократии, творческая разработка которых чрезвычайно важна как для теоретического осмысления путей дальнейшего развития политической системы советского общества, практического решения задач коммунистического строительства, так и для более успешного разоблачения наших идейных противников.

Социализм осуществил подлинный переворот в представлениях человечества о демократии. Утвердив в нашей стране власть трудящегося большинства, он тем самым подвел под здание демократии самую прочную и самую жизнеспособную в истории социальную базу. По мере развития социализма роль и значение демократии неуклонно возрастают. Будучи детищем трудящихся социалистическая демократия представляет собой важнейшее орудие осуществления высших целей социальной революции. Поэтому ее последовательное развитие и углубление — закономерность строительства социализма и коммунизма, магистральное направление прогресса социалистического общества, совершенствования всей его политической системы.

Разработанные КПСС основные направления дальнейшего развертывания социалистической демократии в условиях развитого социализма получили ныне законодательное закрепление в Конституции СССР (ст. 9). Они включают все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, повышение активности общественных организаций, усиление народного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения.

На этапе зрелого социализма все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества прочно утвердилось как центральное направление политического развития советского общества. «Совершенствование нашей социалистической демократии, — подчеркивает Л. И. Брежнев, — мы понимаем, прежде всего, как неуклонное

¹ Кутафин О. Е. Дальнейшее совершенствование социалистической демократии — главное направление развития политической системы советского общества // Вестник Московского университета. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1981. № 1. С. 3—11.

обеспечение все более широкого участия трудящихся в управлении всеми делами общества...»¹. Наиболее ярко это проявляется в организации и деятельности Советов народных депутатов — самой массовой политической организации народа.

Широкое и активное участие граждан в делах Советов начинается уже с выборов этих органов. Благодаря подлинно демократической избирательной системе в избрании депутатов Советов участвует практически все взрослое население страны. В условиях социалистической демократии в руках народа находится и дело организации и проведения выборов. Достаточно сказать, что только в составе избирательных комиссий, образованных для проведения выборов в Верховные Советы союзных, автономных республик и в местные Советы в феврале 1980 г., работало 8 615 382 человека².

Миллионы граждан участвуют в работе Советов в качестве их депутатов. Последовательно проводится в жизнь требование Программы; КПСС о значительном обновлении состава Советов. Наряду с депутатами практическую работу в Советах проводят активисты-общественники, число которых превышает 25 млн человек. Важной формой вовлечения граждан в работу Советов служат постоянные комиссии, объединяющие большинство депутатов и огромный актив. В настоящее время в стране действуют свыше 330 тыс. таких комиссий, имеющих в своем составе свыше 1,8 млн. депутатов и привлекающих к работе более 2,7 млн активистов. Широкое распространение получило привлечение граждан к работе на общественных началах в исполкомах местных Советов, их отделах и управлениях. В 1979 г. при исполкомах местных Советов на общественных началах действовало 10 369 отделов, насчитывающих 87 307 внештатных работников. Кроме того, в исполкомах, их отделах и управлениях работали на общественных началах 430 тыс. внештатных инструкторов и инспекторов³. При исполкомах местных Советов действуют также постоянные и временные комиссии, большинство членов которых работают на общественных началах. В 1979 г. в составе 150 тыс. таких комиссий работало 1137 тыс. человек⁴. Вокруг местных Советов группируются и участвуют в осуществлении их функций органы общественной самодеятельности населения: уличные, квартальные, домовые, сельские и поселковые комитеты, добровольные народные дружины, товарищеские суды и др. В 1979 г. в нашей стране их насчитывалось 2083 тыс., а число работающих в них составило 27 174 тыс. человек⁵.

¹ Брежнев Л. И. Ленинским курсом. Речи и статьи. Т. 5. М., 1976. С. 546—547.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 10. Ст. 156.

³ Советы народных депутатов. 1980. № 5. С. 72.

⁴ Некоторые вопросы организационной работы местных Советов народных депутатов. Статистический сборник. М., 1979. С. 47.

⁵ Там же.

Однако в нашей стране граждане привлекаются к управлению делами государства и общества не только через Советы и их органы. Широкое участие граждан в управлении делами государства и общества является универсальным принципом социалистической государственности.

На практике широкое распространение получило участие граждан в работе органов государственного управления. Они привлекаются к обсуждению вопросов управления, проведению в жизнь принятых органами управления решений и осуществлению контроля за их исполнением, активно участвуют в работе различных научно-консультативных, технических и иных совещательных органов (советов, комитетов, комиссий, создаваемых при министерствах и других органах государственного управления).

Представители советской общественности принимают участие в рассмотрении судами уголовных и гражданских дел в качестве народных заседателей, общественных обвинителей и защитников, оказывают помощь органам прокуратуры в расследовании преступлений, в осуществлении надзора за точным соблюдением советских законов¹.

В. И. Ленин придавал важное значение развитию демократических начал в управлении производством. Он мечтал о том времени, «...когда все научатся управлять и будут на самом деле управлять самостоятельно общественным производством...»². Одним из наиболее важных путей реализации этой ленинской мысли на практике наша партия и государство видят в повышении роли производственных коллективов, поскольку именно здесь важное поле борьбы за повышение трудовой и общественной активности советских людей, здесь формируются новые, социалистические качества трудящихся, складываются отношения дружбы и товарищеской взаимопомощи, здесь рабочие и служащие особенно эффективно воспитываются в духе социалистического образа жизни.

Принципиальная линия нашей партии на дальнейшее развитие демократических начал в управлении производством, на повышение роли трудовых коллективов нашла отражение в Конституции СССР (ст. 8), в которой говорится, что трудовые коллективы участвуют в обсуждении и выполнении государственных и общественных дел, в планировании производства и социального развития, в подготовке и расстановке кадров, в обсуждении и решении вопросов управления предприятиями и учреждениями, улучшении условий труда и быта, использования средств, предназначенных для развития производства, а также на социально-культурные мероприятия и материальное поощрение³.

¹ См. подробнее: *Новиков С. Г.* Прокурорская система в СССР. М., 1977. С. 122–124.

² *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 33. С. 102.

³ См. подр.: *Трудовые коллективы в системе советской социалистической демократии.* М., 1979. С. 256.

Одной из важнейших форм участия граждан в управлении государственными и общественными делами являются ставшие традицией в условиях развитого социализма всенародные обсуждения важнейших вопросов государственной жизни. Эта практика — одно из наиболее ярких выражений советского демократизма, который, как отмечал А. И. Калинин, проявляется «не в официальных рапортах, не в официальных приказах, а... в широкой активности, когда каждое постановление массами проработано, обмозговано, сотни раз прокритиковано...»¹.

Убедительным свидетельством этому может служить всенародное обсуждение проекта Конституции СССР 1977 г., в котором приняло участие свыше 140 млн человек, т. е. более $\frac{4}{5}$ всего взрослого населения страны. От трудящихся поступило около 400 тыс. предложений о поправках к отдельным статьям, направленных на уточнение, улучшение и дополнение формулировок проекта. Оценивая этот факт, Л. И. Брежнев подчеркнул: «Мы с уверенностью и гордостью можем сказать: именно весь советский народ стал подлинным творцом Основного Закона своего государства»².

Так на практике претворяется в жизнь историческое указание В. И. Ленина о том, что «каждый представитель массы, каждый гражданин должен быть поставлен в такие условия, чтобы он мог участвовать и в обсуждении законов государства, и в выборе своих представителей, и в проведении государственных законов в жизнь»³.

Развитое социалистическое общество характеризуется последовательным повышением социальной активности граждан, их растущим стремлением участвовать в управлении государственными и общественными делами. Рост социальной активности советских граждан обусловлен прежде всего постоянным улучшением материальных условий их жизни, установлением для рабочих и служащих рабочей недели, являющейся одной из самых коротких в мире, созданием для трудящихся самых благоприятных условий рационального использования свободного времени. Важным условием роста социальной активности советских граждан является постоянное совершенствование форм их участия в государственной и общественной деятельности, обеспечивающих все более широкое привлечение граждан к этой работе.

Наряду с ростом социальной активности граждан развитый социализм характеризуется также ростом их компетентности в различных вопросах государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства. Это обусловлено повышением культурного уровня граждан. Достаточно сказать, что за последние четыре десятилетия число специалистов с высшим и средним специальным образованием в нашей стране увели-

¹ Калинин М. И. Избр. произв. Т. 3. М., 1962. С. 70.

² Брежнев Л. И. Ленинским курсом. Т. 6. М., 1978. С. 519.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 157.

чилось в промышленности в 34 раза, а в сельском хозяйстве — в 47 раз. Высшее и среднее (в том числе неполное) образование имеют сейчас 73,2% всех рабочих. Всемирное ускорение научно-технического прогресса, осуществление политики партии, направленной на повышение культуры и образованности трудящихся, определили одну из важных характерных черт развития советского общества — превращение интеллигенции в самый быстрорастущий отряд трудящихся. Все это создает благоприятные условия для более эффективного участия граждан в управлении государственными и общественными делами, в более полном использовании их опыта, инициативы и организаторских способностей¹.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что бурный рост социальной активности советских граждан порождает определенные проблемы, которые требуют своего решения. Главная из них состоит в рациональном использовании этой активности. Встречающаяся еще на практике погоня за количеством различных общественных формирований без серьезной заботы о качестве их работы, о четком разграничении их функций приводит к бессмысленным потерям трудящимися своего свободного времени, которое с успехом можно было бы использовать в других общественно полезных целях.

В условиях развитого социализма рост социальной активности граждан сочетается с дальнейшей специализацией управления делами государства и общества, которое осуществляется советским государственным аппаратом. «Специализация управления как определенного рода деятельности — неизбежный продукт усложнения общественной жизни, взаимосвязей внутри современного высокоразвитого общества», — справедливо отмечает Ф. М. Бурлацкий².

Аппарат социалистического государства служит народу и ему подотчетен. Поэтому наша партия, настойчиво работая над совершенствованием советской социалистической демократии, путей и форм обеспечения полновластия народа, уделяет первостепенное внимание улучшению деятельности государственного аппарата. Центральное место в этой работе занимает дальнейшее совершенствование организации и деятельности Советов народных депутатов, являющихся «...постоянной и единственной основой всего государственного аппарата...»³. За последние 10—15 лет в результате проведенной партией значительной работы по дальнейшей активизации Советов заметно усилилось их влияние на все стороны жизни общества, расширилось и углубилось содержание деятельности Советов, упрочились их связи с массами.

В настоящее время на сессиях Верховных Советов стало больше рассматриваться вопросов развития промышленности, сельского хозяйства,

¹ См.: Лазарев Б. М. Аппарат управления общенародного государства. М., 1978. С. 46.

² Бурлацкий Ф. М. Ленин. Государство. Политика. М., 1970. С. 93.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 500.

культуры и здравоохранения, охраны природной среды и т. д. Последовательно и целеустремленно развивается союзное и республиканское законодательство¹. В результате совершенствования системы постоянных комиссий Верховных Советов, создания отраслевых комиссий значительно возросло число депутатов, активно участвующих в работе над вопросами государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, по осуществлению контроля за выполнением принятых решений.

Одним из важнейших направлений развития социалистической демократии является повышение роли местных Советов. За последние годы принят ряд важнейших правовых актов по вопросам организации и деятельности местных Советов: указы Президиума Верховного Совета СССР об основных правах и обязанностях поселковых, сельских, районных, городских и районных в городах Советов, законы союзных и автономных республик об этих Советах, закон СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов, Советов автономных областей и автономных округов», постановления Совета Министров СССР о мерах по укреплению материально-финансовой базы сельских и поселковых Советов и исполкомов районных и городских Советов, постановления советов министров союзных республик об укреплении материально-финансовой базы сельских, поселковых, районных и городских Советов. Кроме того, за последние годы Советом Министров СССР, советами министров союзных республик было принято значительное количество актов, которыми расширяются права исполкомов местных Советов по вопросам хозяйственного и социально-культурного строительства.

Весь этот комплекс мероприятий направлен на дальнейшее повышение роли местных Советов в осуществлении задач государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, на усиление их инициативы и ответственности за решение плановых, финансовых и земельных вопросов, на развитие местной промышленности, строительства, сельского хозяйства, улучшение бытового и социально-культурного обслуживания населения, охрану природы, а также в целях дальнейшего развития демократических принципов деятельности Советов. Именно такие задачи были выдвинуты в решениях съездов партии, в известных постановлениях ЦК КПСС: «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами» (1957 г.)², «О работе местных Советов депутатов трудящихся Полтавской области» (1965 г.)³, «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудя-

¹ См., например: постановление Президиума Верховного Совета СССР от 12 декабря 1977 г. «Об организации работы по приведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1977. № 51. Ст. 764.

² Справочник партийного работника. М., 1957. С. 448–457.

³ Справочник партийного работника. Вып. 6. М., 1966. С. 392–398.

щихся» (1967 г.)¹, «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся» (1971 г.)². В указанных партийных документах вскрыты основные недостатки в деятельности местных Советов, намечены конкретные меры по их преодолению, четко определены пути повышения роли Советов.

Современный этап коммунистического строительства характеризуется тенденцией к усилению плано-координационных и контрольных функций местных Советов по отношению к неподчиненным предприятиям, учреждениям и организациям. Конституция СССР 1977 г., конституции союзных и автономных республик, а также законодательство о местных Советах закрепили соответствующие полномочия Советов, которые распространяются на многие стороны деятельности предприятий, учреждений и организаций союзного, республиканского и местного подчинения.

Важное место в деятельности партии и государства по дальнейшему совершенствованию аппарата отводится органам государственного управления. Основные пути дальнейшего совершенствования государственного управления в нашей стране определены в решениях КПСС и особенно ее XXIV и XXV съездов, в трудах Л. И. Брежнева. В них сформулированы новые требования, предъявляемые к управлению в условиях развитого социализма и научно-технической революции, развиты ленинские принципы управления, определены пути совершенствования структуры аппарата, форм и методов его работы. Указания партии по этим вопросам нашли воплощение в Конституции СССР и в целом ряде актов текущего законодательства.

Одной из важнейших поставленных партией задач в области управления является соединение достижений научно-технической революции с преимуществами социалистического строя. Решение этой задачи предполагает совершенствование всей системы управления в нашей стране. Оно включает повышение научного уровня управления, которое должно опираться на точное изучение общественных потребностей, на научные прогнозы их развития в будущем, на анализ и оценку различных вариантов решений, учет их ближайших и долговременных последствий, системный подход к выработке ответственных управленческих решений, нацеленность всей управленческой деятельности на конечные результаты, оперативность разработки и своевременность принятия решений по назревшим вопросам, дальнейшее расширение использования автоматизированных систем управления и электронно-вычислительной техники.

В условиях развитого социализма и научно-технической революции большую актуальность приобретают вопросы дальнейшего развития демократических начал в управлении, совершенствования его методов,

¹ Справочник партийного работника. Вып. 7. М., 1967. С. 347–348.

² Справочник партийного работника. Вып. 11. М., 1971. С. 345–353.

укрепления кадров аппарата управления. Речь идет прежде всего о постепенном распространении на всех руководящих работников органов государственного управления принципа выборности и подотчетности перед представительными органами и избирателями, о последовательном осуществлении коллегиальности в работе органов государственного управления, о правильном сочетании экономических и административных методов управления, о дальнейшем совершенствовании подготовки и повышении квалификации кадров, начиная от руководящих работников центральных органов управления и кончая служащими низовых звеньев аппарата управления.

Современный этап коммунистического строительства характеризуется дальнейшим укреплением социалистической законности и право порядка, представляющих собой основу нормальной жизни развитого социалистического общества, всех его членов. Решение этой задачи обеспечивается всесторонним совершенствованием деятельности правоохранительных органов. Целая система мер, связанных с совершенствованием работы этих органов в современных условиях, определена в постановлении ЦК КПСС «Об улучшении работы по охране правопорядка и усилении борьбы с правонарушениями». Правоохранительные органы должны бороться с любыми нарушениями советского правопорядка, усиливать работу по предупреждению правонарушений, развивать и укреплять связи с трудовыми коллективами и общественностью, проявлять еще больше инициативы и принципиальности. В постановлении особо подчеркивается необходимость усилить борьбу с посягательством на социалистическую собственность, повсеместно навести строгий порядок в учете и хранении материальных ценностей, искоренить безхозяйственность и расточительство, приписки и очковтирательство¹.

Задачи, которые партия и государство возлагают на советские правоохранительные органы на современном этапе, нашла воплощение в новых законах о Верховном Суде СССР, о Прокуратуре СССР и Государственном арбитраже в СССР, отражающих реальный демократизм нашего общественного строя, неустанную заботу партии и государства о дальнейшем укреплении законности и правопорядка в нашей стране².

Органической частью политической системы советского социалистического общества являются общественные организации. Их многочисленность и разнообразие отражают свойственный советским людям коллективизм, кровную заинтересованность в делах государства. Общественные организации в нашей стране являются важной формой участия граждан в управлении делами государства и общества, обеспечивают более полное удовлетворение материальных и духовных запросов советских людей, содействуют реализации прав и свобод граждан. Они

¹ Коммунист. 1979. №14. С. 3–6.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 842—814.

вносят огромный вклад в развитие социалистического производства, в повышение благосостояния и культуры масс, в укрепление общественного порядка.

Общество развитого социализма характеризуется дальнейшим повышением активности общественных организаций. Это обеспечивается расширением и усложнением круга конкретных задач, стоящих перед общественными организациями, развитием и совершенствованием их системы, расширением прав общественных организаций и укреплением их материальной базы, улучшением качества их работы, ростом числа активистов, работающих в общественных организациях¹.

В Советском государстве, выражающем волю и интересы народа, самому народу как единственному хозяину страны принадлежит право контроля, распространяющееся на хозяйственное и социально-культурное строительство, на область производства и распределения, на деятельность государственного аппарата. Партия рассматривает народный контроль как действенное орудие вовлечения широких народных масс в управление делами государства, в осуществление контроля за строгим соблюдением законности, как орудие совершенствования государственного аппарата, искоренения бюрократизма, своевременного претворения в жизнь предложений трудящихся.

Народный контроль в СССР сочетает государственный контроль с общественным контролем трудящихся на предприятиях, в колхозах, учреждениях и организациях. Он осуществляется органами народного контроля, образуемыми Советами народных депутатов или избираемыми трудовыми коллективами.

Учитывая возросшую роль народного контроля в современных условиях, Верховный Совет СССР принял Закон о народном контроле в СССР², повысивший значение и авторитет органов народного контроля. Принятие этого закона знаменует новый этап в работе органов народного контроля, будет способствовать дальнейшему совершенствованию всей их деятельности, повышению активности девятимиллионной армии народных контролеров.

В социалистическом обществе одним из важнейших средств всестороннего обеспечения полновластия трудящихся, реализации и защиты их интересов является право. Поэтому дальнейшее развитие демократии, повышение активности трудящихся в управлении делами государства и общества неразрывно связаны с укреплением правовых основ государственной и общественной жизни.

В нашей стране в последние годы под руководством партии проделана большая работа по совершенствованию советского законодательства, являющегося важнейшим компонентом правовой основы государствен-

¹ См. подр.: *Ямпольская Ц. А.* Общественные организации в СССР. М., 1972. С. 207–214.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 840.

ной и общественной жизни¹, по приведению его в соответствие с новым уровнем, достигнутым социалистическим обществом. Труд, народное образование, медицинское обслуживание, охрана природы, брак и семья — во всех этих сферах, наиболее значимых для человека, действуют в настоящее время общесоюзные и республиканские законодательные акты. Большая работа проделана в области регламентации деятельности советских представительных органов². Дополнено законодательство по борьбе с правонарушениями, укреплению законности и дисциплины. Много сделано в области систематизации советских законов.

Принятие Конституции СССР 1977 г. послужило важнейшим стимулятором для дальнейшего совершенствования советского законодательства. Приняты предусмотренные Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик законы о выборах в Верховные и местные Советы³, законы о советах министров⁴, ряд других важнейших законодательных актов. Приведено в соответствие с действующими конституциями законодательство о статусе народных депутатов⁵, об отзыве депутатов Советов⁶, о местных Советах⁷ и др.

Одной из характерных черт жизни нашего общества является гласность. Советская власть — это власть, «открытая для всех, делающая все на виду у массы...»⁸. Советское государство сильно сознательностью масс. «Оно сильно тогда, — указывал В. И. Ленин, — когда массы все знают, обо всем могут судить и идут на все сознательно»⁹. Информирова население о своих делах, партия, органы Советского государства, общественные организации узнают мнение народа по вопросам, которые ими решаются, пробуждают творческие силы масс, привлекают их к своим делам. »В этом сущность и основное значение гласности. Велико значение гласности и для распространения передового опыта, для искоренения имеющихся недостатков.

В условиях развитого социализма гласность получает все большее развитие. Растет полнота информирования населения о различных сторонах жизни нашего общества, эта информация становится все более доступной и своевременной. Расширяется применение на практике таких форм

¹ См. подр.: *Васильев А. М.* Конституция СССР и правовая основа развитого социализма. Советское государство и право. 1977. № 10. С. 3—11.

² См. подр.: *Лукиянов А. И.* Развитие законодательства о советских представительных органах власти. М., 1978. С. 352.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 28. Ст. 441; Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1979. № 32. Ст. 784.

⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 28. Ст. 436.

⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 17. Ст. 277.

⁶ Там же. Ст. 278.

⁷ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1979. № 32. Ст. 785—787.

⁸ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 41. С. 381.

⁹ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 35. С. 21.

деятельности государственных органов и общественных организаций, которые в наибольшей мере отвечают требованиям гласности.

Важнейшим институтом социалистической демократии является общественное мнение — суждения и воля, выражаемые той или иной социальной общностью (классом, социальной группой) и характеризующиеся относительной распространенностью и стабильностью¹.

В условиях развитого социализма, когда общество в своем движении к социальной однородности достигло высокой ступени, когда партия рабочего класса стала партией всего народа, а государство — общенародным, общественное мнение приобретает все большее значение. Об этом свидетельствует, в частности, широкое использование этого института советской демократии в принятых в последние годы законодательных актах. Так, в Законе о статусе народных депутатов в СССР (ст. 18) говорится об обязанности депутата изучать общественное мнение. В Законе о Совете Министров СССР (ст. 3) в числе принципов, которыми руководствуется Правительство СССР в своей деятельности, назван учет общественного мнения. Свидетельством этому служат также упоминавшиеся уже ранее всенародные и местные обсуждения наиболее важных вопросов государственной и общественной жизни, ставшие в настоящее время системой. Таким образом, общественное мнение все активнее включается в общественную практику, в политическую систему развитого социализма, оказывая существенное воздействие на функционирование всех ее элементов².

Динамизм социализма с необходимостью предполагает последовательный рост социально-политической и трудовой активности людей, все более энергичное использование ими своих прав и свобод. Поэтому дальнейшее движение советского общества по пути строительства коммунизма всегда было и будет движением по пути всестороннего развития социалистической демократии.

Правовой статус избирателя. Глава 6³

1. Понятие «правовой статус избирателя». Согласно рамочному Федеральному закону от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 2) избирателем признается каждый гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом.

¹ См.: Сафаров Р. А. Общественное мнение и государственное управление. М., 1975. С. 27.

² См.: Сафаров Р. А. Общественное мнение в условиях развитого социализма // Коммунист. 1977. №12. С. 29–30.

³ Правовой статус избирателя. Глава 6. С. 163–177. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. к.ю.н. А. А. Вешняков. М.: Норма, 2003. 807 с.

В соответствии с Конституцией и федеральным избирательным законодательством таким правом обладают и, следовательно, являются избирателями все граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, за исключением тех из них, которые признаны судом недееспособными или содержатся в местах лишения свободы по приговору суда. Следует подчеркнуть, что избирателями в Российской Федерации могут быть не только российские граждане, но и (в определенных Конституцией и законодательством случаях) также иностранные граждане. Так, согласно вышеуказанному Федеральному закону избирателями на выборах в органы местного самоуправления в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации могут быть иностранные граждане, достигшие возраста 18 лет, не признанные судом недееспособными и не содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, постоянно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы (п. 3 ст. 17).

Правовой статус избирателя представляет собой совокупность его прав и обязанностей, связанных с участием избирателя в голосовании и в иных избирательных действиях, предусмотренных законом и проводимых законными методами. Основу правового статуса избирателя составляют его права и обязанности связанные с реализацией установленных законодательством принципов проведения в нашей стране выборов. В Российской Федерации избиратель участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Всеобщность избирательного права обеспечивает гражданам России возможность приобретения активного избирательного права независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, и тем самым возможность стать избирателями обеспечивается максимально широкому кругу граждан России. Активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа, но пребывание гражданина в данном округе и вне его постоянного места жительства во время проведения выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации или в органы местного самоуправления. Законом активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа, в частности за пределами территории Российской Федерации. Избиратель, проживающий за пределами Российской Федерации, обладает всей полнотой избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, а российские дипломатические представительства и консульские учреж-

дения обязаны оказывать ему содействие в реализации установленных законодательством избирательных прав при проведении таких выборов. Таким образом, все избиратели нашей страны обладают и реализуют активное избирательное право при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, тогда как при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации или в выборные органы местного самоуправления этим правом пользуются только те избиратели, которые проживают или временно находятся на соответствующих территориях.

Избиратели обладают равным избирательным правом. Равное избирательное право состоит из двух элементов: наличие у каждого избирателя только одного голоса или равного числа голосов и участие всех избирателей в выборах на равных основаниях. В России избирательное право является прямым. Поэтому избиратели голосуют за или против кандидата (списка кандидатов) непосредственно. Голосование на выборах является и тайным, что исключает возможность какого-либо контроля над волеизъявлением избирателя. Для обеспечения тайны голосования избирателю предоставляется возможность находиться в специально оборудованной кабине или ином специально оборудованном месте и заполнить избирательный бюллетень.

В таких местах или кабинах запрещается присутствие кого бы то ни было, в том числе и членов избирательной комиссии. Бюллетень опускается в избирательный ящик избирателем лично.

Участие избирателя в выборах является добровольным и свободным, поэтому никто не может оказывать какое-либо воздействие на его свободное волеизъявление либо принудить его к участию или неучастию в выборах. Свободные выборы обеспечиваются государством, которое защищает демократические принципы и нормы избирательного права и устанавливает ответственность должностных и иных лиц, препятствующих выражению гражданами своего волеизъявления в ходе подготовки и проведения выборов. Добровольность участия избирателей в выборах обычно порождает абсентеизм (неучастие избирателей в голосовании), являющийся следствием низкой политической и правовой культуры части населения или результатом отказа от участия в выборах по политическим мотивам (например, отрицательное отношение ко всем кандидатам на выборах). На уровне абсентеизма может сказаться также плохая организация избирательного процесса. Право избирателя самому решать вопрос об участии в выборах внешне носит бесспорно демократический характер. Однако провозглашение его в Российской Федерации в современных условиях привело к негативным последствиям, ставящим под сомнение прежде всего фактическую легитимность некоторых органов государственной власти, избираемых меньшинством зарегистрированных избирателей, принявших участие в голосовании, так и разумность избирательной системы. Думается, что сохранение

добровольности участия избирателей в выборах в конечном счете может привести к последствиям, к каким может привести добровольность уплаты налогов гражданами, воинской службы в Вооруженных Силах. Как уже говорилось, в ряде стран законодательство возлагает на избирателей обязанность по участию в голосовании и применяет меры воздействия за уклонение от него, вплоть до тюремного заключения.

Выборы органов или депутатов являются обязательными и проводятся в сроки, установленные Конституцией, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектом Российской Федерации, уставами муниципальных образований. В случаях, если уполномоченный на то орган или должностное лицо либо соответствующая избирательная комиссия не назначили в установленный срок выборы органов или депутатов, а также если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в установленном законодательством порядке, избиратели в соответствии с рамочным Федеральным законом имеют право обратиться с заявлением в соответствующий суд общей юрисдикции о назначении предусмотренных законом выборов (ст. 10).

2. Содержание правового статуса избирателя. В соответствии с рамочным Федеральным законом избиратели имеют следующие правомочия, связанные с регистрацией (учетом) избирателей, составлением списков избирателей, образованием избирательных комиссий.

Согласно ст. 16 указанного Федерального закона в Российской Федерации все избиратели подлежат регистрации (учету). Избиратель имеет право на беспрепятственный доступ к документированной информации (персональным данным) о себе, в том числе находящейся на машиночитаемых носителях, на уточнение этой информации в целях обеспечения ее полноты и достоверности, а также имеет право знать, кто и в каких целях использует эту информацию, кем и кому она предоставляется. Сведения, полученные с использованием государственной системы регистрации (учета) избирателей, служат основанием для подготовки списков избирателей, которые (оставляются соответствующими избирательными комиссиями при проведении выборов в целях реализации прав избирателей, ознакомления избирателей с данными о себе, а также в целях проведения голосования). Каждый избиратель имеет право на включение его в список избирателей на конкретном избирательном участке по месту его жительства, а в случаях, предусмотренных законом, и при условии нахождения места жительства на территории избирательного округа, где расположен избирательный участок, основанием для включения гражданина Российской Федерации в список является факт временного пребывания гражданина на территории этого участка либо наличие у гражданина открепительного удостоверения. Военнослужащие, проходящие военную службу по призыву в воинских частях, военных организациях и учреждениях, курсанты военных образовательных учреждений профессионального образования, которые

расположены на территории соответствующего муниципального образования, если место жительства этих военнослужащих до призыва на военную службу не было расположено на территории муниципального образования, не включаются в списки избирателей и не учитываются при определении числа избирателей при выборах в органы местного самоуправления. Избиратель включается в список избирателей только на одном избирательном участке.

Каждый избиратель вправе заявить в участковую избирательную комиссию о невключении его в список избирателей, о любой ошибке или неточности в списке избирателей. В течение 24 часов, а в день голосования — двух часов с момента обращения, но не позднее окончания голосования, участковая избирательная комиссия обязана проверить заявление, а также представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо дать заявителю письменный ответ с указанием причин отклонения заявления. Исключение избирателя из списка избирателей после его подписания председателем и секретарем территориальной избирательной комиссии производится только на основании официальных документов, а также в случае выдачи избирателю открепительного удостоверения или включения его в другой список избирателей. При этом в списке избирателей указывается дата исключения избирателя из списка и причина такого исключения. Решение участковой избирательной комиссии может быть обжаловано в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню выборов) или в суд (по месту нахождения участковой избирательной комиссии), которые обязаны рассмотреть жалобу в трехдневный срок, а за три и менее дня до дня голосования и в день голосования — немедленно.

Реализацию и защиту прав избирателей обеспечивают избирательные комиссии, которые осуществляют подготовку и проведение выборов в Российской Федерации. Избиратели вправе участвовать в формировании избирательных комиссий. Так, формирование территориальных избирательных комиссий, а также окружных избирательных комиссий по выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления осуществляются, в частности, на основе предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы, а участковых избирательных комиссий — также на основе предложений собраний избирателей по месту жительства, работы, службы или учебы о кандидатурах, предлагаемых к назначению в состав указанных избирательных комиссий. Избиратели имеют право участвовать в деятельности избирательных комиссий в качестве наблюдателей. При проведении выборов наблюдатель может быть назначен зарегистрированным кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, общественным объединением, которое должно быть создано и зарегистрировано на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. Наблюдатели вправе

присутствовать при проведении комиссиями досрочного голосования, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, составлении соответствующих протоколов об итогах голосования, о результатах выборов, а также при повторном подсчете голосов избирателей.

В соответствии с рамочным Федеральным законом избиратели имеют следующие полномочия, связанные с выдвижением и регистрацией кандидатов, агитацией при проведении выборов, финансированием выборов. Согласно ст. 32 кандидаты могут быть выдвинуты непосредственно либо в составе списка кандидатов. Непосредственное выдвижение кандидата может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением, избирательным блоком. Выдвижение кандидатов в составе списка кандидатов может быть осуществлено избирательным объединением, избирательным блоком. Самовыдвижение кандидатов проводится путем уведомления об этом избирательных комиссий, в которых будет осуществляться регистрация кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов или внесением избирательного залога. Федеральным законом может быть предусмотрено, что для поддержки самовыдвижения кандидата необходимо также создать группу избирателей с определенным числом участников (в частности, такое правило предусмотрено для выдвижения кандидатов на должность Президента Российской Федерации).

Избиратели соответствующего избирательного округа могут собирать подписи в поддержку выдвижения кандидатов. Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов, списков кандидатов, устанавливается законом и не может превышать двух процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа. Установленное законом количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов в многомандатном избирательном округе, не может превышать двух процентов от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, поделенного на число депутатских мандатов. Федеральным законом может устанавливаться квота на сбор подписей избирателей на территории одного субъекта Российской Федерации при проведении выборов в федеральные органы государственной власти. Установление квоты на сбор подписей избирателей при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не допускается. Подписи могут собираться только среди избирателей, обладающих активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором кандидат дает согласие на выдвижение. Участие органон государственной власти, органов местного самоуправления, органов управления организаций всех форм собственности, учреждений, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса в сборе подписей, равно как и принуждение избирателей в процессе сбора подписей и вознаграждение за внесение

подписи, не допускается. Сбор подписей на рабочих местах, и процессе и в местах выдачи заработной платы, пенсий, пособий, иных социальных выплат запрещается. Право сбора подписей избирателей принадлежит совершеннолетнему дееспособному гражданину Российской Федерации. Кандидат, избирательное объединение, избирательный округ могут заключить с лицом, собирающим подписи избирателей, договор о сборе подписей. Оплата работы в таких случаях осуществляется только через избирательный фонд кандидата, избирательного объединения, избирательного блока. Избиратель, ставя подпись на подписном листе, собственноручно указывает в ней свои данные: фамилию, имя, отчество, год рождения, адрес места жительства, серию и номер паспорта или заменяющего его документа, дату внесения подписи.

Государство обеспечивает избирателям при проведении выборов свободное проведение агитации в соответствии с федеральным законодательством и законами субъектов Российской Федерации. Избиратели вправе в допускаемых законом формах п законными методами вести агитацию за участие в выборах, за или против любого зарегистрированного кандидата (за список кандидатов или против него).

Агитация при проведении выборов может осуществляться через СМИ, путем проведения массовых мероприятий (собраний и встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций, шествий), выпуска и распространения агитационных печатных материалов, в иных установленных законом формах. В агитации при проведении выборов не может участвовать часть избирателей: лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, включая военнослужащих; члены избирательных комиссий с правом решающего голоса; иностранные граждане, лица без гражданства; представители организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, при осуществлении ими профессиональной деятельности. Государственные органы, органы местного самоуправления обязаны оказывать содействие зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям и блокам в организации собраний и встреч с избирателями, публичных дебатов и дискуссий, митингов, демонстраций и шествий, обеспечивать безопасность при проведении массовых мероприятий. Встречи зарегистрированных кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений и блоков с избирателями-военнослужащими обеспечивает командир воинской части совместно с соответствующей избирательной комиссией.

Кандидатам, организациям, прямо или косвенно участвующим в предвыборной агитации, запрещается осуществлять подкуп избирателей: вручать им денежные средства, подарки и иные материальные ценности иначе как за выполнение организационной работы (сбор подписей, агитационную работу), проводить льготную распродажу товаров, бесплатно распространять любые товары, за исключением специально изготовлен-

ных для избирательной кампании печатных, в том числе иллюстрированных, материалов и значков, а также предоставлять услуги безвозмездно или на льготных условиях. Кандидаты, объединения избирателей и иные лица и организации не вправе при проведении агитации воздействовать на избирателей обещаниями передачи им денежных средств, ценных бумаг (в том числе по итогам голосования) и других материальных благ, а также предоставления услуг на иных условиях, чем это предусмотрено законом. При этом кандидаты, избирательные объединения и блоки, выдвинувшие кандидатов, списки кандидатов, их доверенные лица и уполномоченные представители, а также зарегистрированные после начала избирательной кампании организации, учредителями, собственниками, владельцами и (или) членами органов управления которых являются указанные лица и организации, в ходе избирательной кампании не вправе заниматься благотворительной деятельностью.

Избиратели имеют право участвовать в формировании избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков посредством добровольных пожертвований. Избиратели вправе оказывать финансовую (материальную) поддержку кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку только через соответствующие избирательные фонды. При этом не допускаются добровольные пожертвования в избирательные фонды со стороны иностранных граждан, лиц без гражданства, граждан Российской Федерации, не достигших возраста 18 лет, а также анонимные пожертвования. Законодательством устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды добровольных пожертвований граждан. Средства избирательных фондов могут использоваться на установленные законодательством цели, включая оплату труда граждан Российской Федерации за выполненные (оказанные) ими работы (услуги), непосредственно связанные с проведением избирательной кампании. Допускается добровольное бесплатное личное выполнение избирателями работ, оказание ими услуг по подготовке и проведению выборов без привлечения третьих лиц.

В соответствии с рамочным Федеральным законом избиратель имеет следующие правомочия, связанные с организацией и порядком голосования, подсчетом голосов избирателей, установлением результатов выборов и их опубликованием. Согласно ст. 62 указанного Федерального закона избиратель, который не будет иметь возможности прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, в день голосования, вправе получить в участковой избирательной комиссии своего избирательного участка открепительное удостоверение для голосования на выборах на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования, в пределах избирательного округа, где этот избиратель обладает активным избирательным правом. Для проведения выборов каждый избиратель включенный в список избирателей, вправе получить избирательный бюллетень.

Избирательные бюллетени печатаются на русском языке. Однако по решению соответствующей избирательной комиссии бюллетени могут печататься на русском и на государственном языке соответствующего субъекта Российской Федерации, а в необходимых случаях — и на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Избиратели вправе требовать оповещения их о времени и месте голосования не позднее чем за 20 дней до дня голосования через СМИ или иным способом, а при проведении досрочного и повторного голосования — в порядке и в сроки, предусмотренные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, но не позднее чем за пять дней до дня голосования.

Каждый избиратель голосует лично. Голосование за других избирателей не допускается. Для получения избирательного бюллетеня избиратель обязан предъявить паспорт или заменяющий его документ; в случае, если он голосует по открепительному удостоверению — также и это удостоверение. При получении бюллетеня избиратель обязан проставить в списке избирателей серию и номер своего паспорта или заменяющего его документа. Избиратель вправе попросить, чтобы серия и номер предъявляемого им документа были внесены в список избирателей членом избирательной комиссии с правом решающего голоса. Избиратель обязан проверить правильность произведенной записи и расписаться. Избиратель заполняет избирательный бюллетень в специально оборудованной кабине или ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц. В случае, если избиратель считает, что при заполнении бюллетеня совершил ошибку, он вправе обратиться к члену избирательной комиссии, выдавшему бюллетень, с просьбой выдать ему новый бюллетень взамен испорченного. Член комиссии обязан выдать избирателю новый бюллетень. Избиратель, не имеющий возможности самостоятельно расписаться в получении избирательного бюллетеня, заполнить бюллетень, вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, не являющегося членом избирательной комиссии, зарегистрированным кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, наблюдателем. Члены участковой избирательной комиссии немедленно отстраняются от участия в ее работе, а наблюдатель и иные лица удаляются из помещения для голосования, если они пытаются воспрепятствовать осуществлению избирателем своих избирательных прав, а также нарушить тайну голосования. Заполненный избирательный бюллетень избиратель опускает в опечатанный (опломбированный) ящик для голосования.

Избиратель, который в день голосования будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прийти в участковую избирательную комиссию, имеет право проголосовать досрочно на избирательном участке, на котором он включен в список избирателей, за 15–4 дня до

дня голосования — в помещении соответствующей территориальной (окружной) избирательной комиссии или не ранее чем за три дня до дня голосования — в помещении участковой избирательной комиссии. Избирательная комиссия обязана в этом случае обеспечить избирателю тайну голосования, исключить возможность искажения волеизъявления избирателя, обеспечить сохранность избирательного бюллетеня при установлении итогов голосования и определении результатов выборов. Избиратель, голосующий досрочно, вправе потребовать, чтобы на лицевой стороне выдаваемого ему избирательного бюллетеня в правом верхнем углу были проставлены подписи двух членов территориальной (окружной) избирательной комиссии, заверенные печатью территориальной (окружной) избирательной комиссии. Избирательный бюллетень, заполненный проголосовавшим досрочно избирателем, вкладывается в конверт и заклеивается. На месте наклейки на конверте ставятся подписи двух членов соответственно территориальной (окружной) или участковой избирательной комиссии, которые заверяются печатью проголосовавшего досрочно.

Избиратели, внесенные в списки избирателей, но не имеющие возможности самостоятельно по уважительной причине (по состоянию здоровья, инвалидности и т. д.) прибыть в помещение для голосования, имеют право требовать от участковой и избирательной комиссии обеспечения им возможности участия в голосовании. Голосование вне помещения для голосования проводится только в день голосования и только на основании письменного заявления или устного обращения (в том числе переданного при содействии других лиц) избирателя. Избиратель имеет право сделать такое заявление (обращение) в любое время после формирования участковой избирательной комиссии, но не позднее чем за четыре часа до истечения времени голосования. По прибытии членов комиссии к избирателю свое устное обращение о предоставлении ему возможности для голосования он должен подтвердить письменным заявлением. В заявлении о предоставлении ему возможности проголосовать вне помещения для голосования избиратель обязан указать причину, по которой он не может прибыть в помещение для голосования, а также внести в него данные о себе, которые содержатся в списке избирателей. На письменном заявлении о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования избиратель обязан проставить серию и номер паспорта или заменяющего его документа и своей подписью удостоверить получение избирательного бюллетеня.

3. Защита правового статуса избирателя. Анализ федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, иных нормативных правовых актов о выборах, принимаемых в Российской Федерации, свидетельствует о том, что они не только закрепляют права избирателей, обеспечивающие свободное волеизъявление граждан на выборах, но и определяют основные гарантии реализации этих прав, выражающиеся

в правовом, организационном, информационном и ином их обеспечении. Среди этих гарантий важнейшее место занимает право избирателей на обжалование нарушений их прав и установление государством ответственности за нарушение избирательных прав.

В ст. 75 рамочного Федерального закона установлено, что избиратели вправе обращаться в суд с жалобами на решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие их права. Решения и действия (бездействие) ЦИК России обжалуются в Верховный Суд Российской Федерации, решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в федеральные органы государственной власти, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации — в суды субъектов Российской Федерации, решения и действия (бездействие) иных избирательных комиссий — в районные суды. Решения суда обязательны для исполнения соответствующими избирательными комиссиями. Решения и действия (бездействие) избирательных комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы избирателями в вышестоящую избирательную комиссию (соответственно уровню проводимых выборов). Вышестоящая избирательная комиссия вправе принять решение по существу жалобы. Предварительное обращение в эти комиссии не является обязательным условием для обращения в суд. В случае принятия жалобы к рассмотрению судом и обращения избирателя с аналогичной жалобой в избирательную комиссию она приостанавливает рассмотрение жалобы до вступления в законную силу решения суда. Суд извещает избирательную комиссию о поступившей жалобе.

Решения по жалобам, поступившим в ходе избирательной кампании, принимаются в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. И случае, если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. По жалобе на решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов суд обязан принять решение не позднее чем в двухмесячный срок со дня подачи жалобы.

Рамочный Федеральный закон предусматривает ответственность за нарушение прав избирателей (ст. 79). Согласно этой статье, содержащей исчерпывающий список подобных правонарушений, лица, осуществляющие фальсификацию итогов голосования, несут уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Вопросы планирования деятельности Советов народных депутатов в работах Олега Емельяновича Кутафина

Вступление

Вопросы планирования в деятельности органов советского государства в творчестве Олега Емельяновича занимали особое место: его диссертация на соискание степени доктора юридических наук посвящена была государственно-правовому аспекту плановой деятельности советского государства¹. Очевидным видится исследование Олегом Емельяновичем этого направления в науке государственного права с глобальных позиций — например, исследование правовых вопросов плановой системы СССР², правового регулирования государственно-го планирования; с точки зрения государствоведа — государственное планирование экономического и социального развития сквозь призму принципа общественного строя советского государства³. Исследуя правовое оформление механизма реализации плановой деятельности советского государства, Олег Емельянович особое место уделял роли местных Советов народных депутатов вообще, и в частности в реализации Продовольственной программы СССР⁴. Комплексность, анализ всей логической цепочки — от теоретических конструкций до элементов

¹ См.: *Кутафин О. Е.* Плановая деятельность советского государства: государственно-правовой аспект: автореф. дис.... д-ра юрид. наук. М., 1979.

² См.: *Кутафин О. Е.* Плановая система СССР // Вестник Московского университета. М.: Изд-во Моск. ун-та. 1978. № 6. С. 3–12.

³ См.: *Кутафин О. Е.* Государственное планирование экономического и социального развития — принцип общественного строя советского государства // Вестник Московского университета. М.: Изд-во Моск. ун-та. 1978. № 3. С. 3–12.

⁴ См.: *Кутафин О. Е.* Роль местных Советов народных депутатов в реализации Продовольственной программы СССР // Вестник Московского университета. М.: Изд-во Моск. ун-та. 1985. № 1. С. 25–34.

механизма реализации, глубина — исследования определенного вопроса, вот характерные черты работ О. Е. Кутафина.

В. В. Комарова

Государственное планирование экономического и социального развития — принцип общественного строя советского государства¹

Основоположники марксизма-ленинизма убедительно доказали, что экономический базис составляет «ту основу общества, которая облекается политико-юридическими формами и известными течениями общественной мысли»². Однако, являясь политической организацией, государство не может безразлично относиться к своему базису. Оно стремится активно воздействовать на него в интересах господствующего в данном обществе класса. Обратное воздействие государства на экономику — объективная закономерность общественного развития³. Однако роль государства в хозяйственной жизни общества в различных общественно-экономических формациях далеко не одинакова. Так, если в досоциалистических общественно-экономических формациях деятельность государства, связанная с непосредственным вмешательством в экономику, носит ограниченный характер, то при социализме государство сосредоточивает в своих руках руководство всей экономикой страны, становится главным орудием строительства как социалистической экономики, так и материально-технической базы коммунизма⁴. Важнейшим инструментом воздействия социалистического государства на свой базис, получившим закрепление в новой Конституции СССР, является государственное планирование экономического и социального развития.

Потребность в плановом ведении хозяйства существует в любом обществе с высоким уровнем развития общественного разделения труда. В. И. Ленин указывал, что «крупная машинная индустрия, в отличие от

¹ *Кутафин О. Е.* Государственное планирование экономического и социального развития — принцип общественного строя советского государства // Вестник Московского университета. М.: Изд-во Моск. ун-та. 1978. № 3. С. 3—12.

² *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 1. С. 429.

³ Об особенностях этого воздействия см.: *Энгельс Ф.* Письмо к Шмидту // *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 37. С. 414—422.

⁴ См. подробнее: *Халфина Р. О.* Реформистские теории «надклассового государства» и буржуазное законодательство о монополиях. Критика буржуазно-реформистских и ревизионистских теорий в вопросах государства и права. М., 1960; *Далин С. А.* Военно-государственный монополистический капитализм в США. М., 1961; *Загайнов Л. И.* Экономические функции Советского государства. М., 1968.

предыдущих стадий, настоятельно требует планомерного регулирования производства и общественного контроля над ним...»¹. Капитализм, создавший крупное машинное производство, пришедшее на смену мастерской ремесленника и мануфактуре, подготовил материальные предпосылки планирования развития экономики, без которого немислимо рациональное управление сколько-нибудь крупным хозяйством, полное использование современных средств производства. Однако в условиях капитализма частная собственность на средства производства служит непреодолимой преградой для планомерного развития производительных сил в масштабе общества. Несмотря на попытки государственного регулирования капиталистического хозяйства, оно в целом развивается стихийно, с постоянным нарушением пропорциональности. Именно поэтому ему присущи кризисные явления, безработица, громадные и бессмысленные потери общественного труда и материальных ценностей.

Социализм является новой, качественно более высокой ступенью развития общества. Будучи закономерным результатом развития производительных сил капиталистического общества, он полностью сохраняет свойственные капитализму материальные предпосылки планирования экономики, вытекающие из общественного характера крупного индустриального производства. В. И. Ленин в работе «Очередные задачи Советской власти» подчеркивал: «...всякая крупная машинная индустрия — т. е. именно материальный, производственный источник и фундамент социализма — требует безусловного и строжайшего единства воли, направляющей совместную работу сотен, тысяч и десятков тысяч людей. И технически, и экономически, и исторически необходимость эта очевидна»².

Вместе с тем в условиях социализма возникают новые предпосылки, обуславливающие как необходимость, так и возможность планомерного развития экономики.

Основной политической предпосылкой такого развития является устранение политического господства буржуазии и переход власти в руки рабочего класса. Свое полномочие рабочий класс использует главным образом для того, чтобы изменить экономический строй общества. В. И. Ленин неоднократно подчеркивал, что главной задачей пролетариата и руководимого им беднейшего крестьянства во всякой социалистической революции «является положительная или созидательная работа налажения чрезвычайно сложной и тонкой сети новых организационных отношений, охватывающих планомерное производство и распределение продуктов, необходимых для существования десятков миллионов людей»³. Таким образом, государство диктатуры рабочего класса является не только важным условием, но и главным

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 3. С. 545.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 200.

³ Там же. С. 171.

орудием социалистических преобразований экономики, необходимых для организации планового ведения народного хозяйства.

Главной экономической предпосылкой планомерного развития народного хозяйства является ликвидация частной собственности на важнейшие средства производства, появление и упрочение социалистической собственности и социалистических производственных отношений. Как известно, замена частной собственности общественной является основным экономическим содержанием социалистической революции. Именно с этим прежде всего связаны все другие экономические преобразования в период перехода от капитализма к социализму. «...Пролетариат берет общественную власть, — писал Ф. Энгельс, — и обращает силой этой власти ускользающие из рук буржуазии общественные средства производства в собственность всего общества. Этим актом он освобождает средства производства от всего того, что до сих пор было им свойственно в качестве капитала, и дает полную свободу развитию их общественной природы. Отныне становится возможным общественное производство по заранее обдуманному плану»¹.

В социалистическом обществе в силу господства общественной собственности на средства производства перестает действовать стихийный регулятор производства — рыночные отношения, анархия и конкуренция. Это создает необходимые условия для замены стихии рынка, анархии и конкуренции научным, планомерно организованным управлением.

Таким образом, можно сказать, что социализм порождает не только возможность, но и неизбежность планомерного ведения хозяйства. Возможность планомерного развития экономики вытекает из самого существования общественной собственности. Неизбежность планомерного хозяйствования обусловлена тем, что оно является единственно возможной формой ведения общественного хозяйства в условиях общественной собственности².

Наконец, в условиях социализма создаются также правовые и организационные предпосылки такого управления экономикой. Важнейшей правовой предпосылкой такого управления экономикой является создание правового механизма разработки и реализации народнохозяйственных планов, обеспечения их директивности, являющейся одной из важнейших черт планирования в условиях социализма. К числу основных организационных предпосылок планового управления экономикой относятся прежде всего наличие системы плановых органов, методологических принципов планирования, системы показателей плана и методов их разработки, привлечение широких масс трудящихся к плановой работе, к разработке и реализации народнохозяйственных

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 20. С. 290–291.

² См.: Цивадзе Д. Ю. Развитие экономических функций Советского государства. М., 1970. С. 85–86.

планов, овладение ими марксистско-ленинским учением о социалистическом планировании, обобщение и распространение передового опыта, накапливаемого в ходе развития планирования народного хозяйства¹.

Создание предпосылок, обуславливающих возможность и необходимость планомерного развития социалистической экономики, определяет вместе с тем и роль планирования экономического и социального развития в социалистическом обществе и государстве. Оно становится важнейшим, не имеющим себе альтернативы компонентом общественного строя социалистического государства.

Следует сказать, что в советской юридической литературе факт неразрывной связи планирования с общественным строем Советского государства является общепризнанным. Однако в вопросе о характере этой связи единства нет.

Так, ряд авторов, исследовавших этот вопрос в период действия в нашей стране Конституции СССР 1936 г., включали планирование исключительно в экономическую основу Советского государства². Однако подобная точка зрения вызывает возражения. Дело в том, что советское государственное планирование никогда не было чисто экономическим планированием. Убедительным свидетельством этому могут служить народнохозяйственные планы СССР, которые наряду с технико-экономическими показателями содержат показатели, характеризующие развитие таких внеэкономических сфер, как наука, культура, образование, медицинское обслуживание, социальное обеспечение и др. Имея в виду этот факт, А. Н. Косыгин отмечает: «Планирование — это, собственно говоря, не просто экономическая деятельность, как часто многие считают. Это разработка социальных проблем, связанных с повышением уровня жизни народа. План мы рассматриваем как комплекс экономических и социальных задач, которые предстоит решать в плановом порядке, как комплекс всех вопросов, связанных с жизнью человека»³.

Другие авторы относили планирование к числу основных принципов закрепленного Конституцией 1936 г. общественного устройства СССР, под которым одни из них понимали экономическую основу Советского государства, классовую структуру советского общества и политическую основу Советского государства⁴, а иные — также и важнейшие осно-

¹ Планирование народного хозяйства СССР. М., 1972. С. 8; см. также: *Котов Ф. И.* Организация планирования народного хозяйства СССР. М., 1974. С. 13.

² Советское государственное право. М., 1948. С. 86–100; *Фарбер И. Е., Ржевский В. А.* Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967. С. 121–122; Курс советского государственного права / под ред. Б. В. Щетинина и А. Н. Горшенева. М. С. 126–130; и др.

³ *Косыгин А. Н.* Повышение научной обоснованности планов — важнейшая задача плановых органов // Плановое хозяйство. 1965. № 4. С. 3.

⁴ См., напр.: Советское государственное право / под ред. Лепешкина А. И. М., 1956. С. 80–84; *Денисов А. И., Кириченко М. Г.* Советское государственное право. М., 1957. С. 74–93.

вы положения советского человека в обществе и государстве¹. Однако необходимо отметить, что и в этом случае планирование фактически включалось только в экономическую основу Советского государства, поскольку другие составные части общественного строя в указании его понимания не могли иметь к нему прямого отношения.

Думается, что наиболее правильной является точка зрения, согласно которой понятие общественного устройства в том смысле, в котором этот термин употреблялся в Конституции СССР 1936 г., или понятие общественного строя, используемое в Конституции СССР 1977 г., охватывает основные моменты, т. е. основы, принципы организации экономической и политической жизни общества, его социально-культурного развития, одним из которых и выступает государственное планирование наряду с основной экономической системы Советского государства, его политической основой, социальной основой СССР и т. д.

Характерно, что и новая Конституция СССР не связывает государственное планирование лишь с экономической системой СССР, руководством экономикой. В ней речь идет также о планомерном развитии науки (ст. 26), о планировании социального развития (ст. ст. 8, 16), о планомерном, научно обоснованном характере всей созидательной деятельности советского народа (ст. 6).

Роль государственного планирования как одного из важнейших принципов общественного строя Советского государства находит выражение прежде всего в том, что оно является регулятором производства и всей экономической жизни социалистического государства, сменившим стихийный регулятор буржуазного производства — рыночные отношения, анархию и конкуренцию производства.

Роль планирования как одного из важнейших принципов общественного строя социалистического государства выражается также в том, что, являясь результатом социалистического обобществления средств производства, оно, в свою очередь, служит исходным моментом и условием непрерывного развития и совершенствования производительных сил, углубления общественного разделения труда и повышения его производительности, эффективного функционирования², развития общественной собственности как важнейшей экономической основы социалистического способа производства³.

Все это говорит о том, что преимущества обобществления труда и безраздельного господства социалистической собственности не могут проявляться сами по себе, в отрыве от планомерного государственного

¹ Советское государственное право / под ред. С. С. Кравчука. М., 1975. С. 75–85.

² Аналогичная точка зрения высказывалась и А. Х. Махненко в работе: Государственное право зарубежных социалистических стран. М., 1970. С. 59–60.

³ См.: Бачурин А. В. Планово-экономические методы управления. М., 1973. С. 9.

управления общественным производством. Только планомерное руководство народным хозяйством позволяет реализовать эти преимущества.

Благодаря преимуществам плановой системы советский народ под руководством Коммунистической партии в кратчайший исторический срок преодолел экономическую отсталость страны, превратив ее в могучую индустриальную державу. В результате успешного использования государственного планирования осуществлены индустриализация, коллективизация сельского хозяйства и культурная революция, построено развитое социалистическое общество и создается материально-техническая база коммунизма.

Ранее отмечалось, что планомерная организация общественного производства при социализме является прямым следствием обобществления труда, безраздельного господства социалистической собственности. Однако было бы неверно думать, что свое воздействие на развитие народного хозяйства планирование может оказывать лишь при полном обобществлении производства, при полном господстве социалистической собственности; что принципом общественного строя социалистического государства планирование становится лишь в условиях победившего социализма.

Опыт СССР и других социалистических стран свидетельствует о том, что в условиях, когда власть в стране принадлежит трудящимся, а командные высоты в экономике сосредоточены в руках социалистического государства, планирование может оказывать решающее влияние на развитие экономики и при значительной доле в ней частного сектора. Именно таким образом дело обстояло в период нэпа в нашей стране, а также на первом этапе развития в других социалистических странах, где социалистические государства посредством планирования экономической политики проводили успешное регулирование частной хозяйственной деятельности в интересах трудящихся.

В этой связи уместно вспомнить резолюцию XII съезда нашей партии о промышленности. В ней указывалось: «В Советской России, где главные средства промышленности и транспорта принадлежат одному владельцу — государству, активное вмешательство последнего в хозяйственную жизнь должно, по необходимости, получить плановый характер, и ввиду господствующей роли государства, как собственника и хозяина, плановое начало приобретает тем самым уже на первых порах исключительное значение»¹.

В нашей стране принцип государственного планирования получил законодательное закрепление сразу же после победы Великой Октябрьской социалистической революции. Уже в Положении о Рабочем контроле, принятом Всероссийским Центральным Исполнительным

¹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 2. 8-е изд. М., 1970. С. 413.

Комитетом Советов рабочих и солдатских депутатов 14 ноября 1917 г., указывалось, что этот контроль вводится в интересах «планомерного регулирования народного хозяйства во всех промышленных, торговых, банковых, сельскохозяйственных, транспортных, кооперативных производительных товариществах и пр. предприятиях, имеющих наемных рабочих или же дающих работу на дом...»¹. А в Конституции РСФСР 1918 г. предусматривалось установление «основ и общего плана всего народного хозяйства и отдельных его отраслей на территории Российской Социалистической Федеративной Советской Республики» (ст. 49, «к»). Аналогичное положение содержалось и в первой Конституции СССР 1924 г. В ней указывалось, что ведению Союза ССР, в лице его верховных органов, подлежит «установление основ и общего плана всего народного хозяйства Союза» (ст. 1, «з»).

Кстати говоря, и в других социалистических странах этот принцип получил законодательное закрепление уже в первые годы после победы народной власти. Убедительным свидетельством этому может служить, в частности, Конституция Народной Республики Болгарии 1947 г., в ст. 12 которой указывалось, что государство «направляет государственную, кооперативную и частную хозяйственную деятельность посредством государственного народнохозяйственного плана с учетом наиболее целесообразного развития народного хозяйства и подъема народного благосостояния...»²

Вместе с тем следует иметь в виду, что действенность планирования, степень его воздействия на развитие народного хозяйства находятся в прямой зависимости от уровня обобществления производства и доли государственного сектора в экономике социалистического государства. Чем выше этот уровень и эта доля, тем больше возможности планового преобразования общества.

Такая взаимосвязь между действенностью планирования и долей общественного хозяйства в социалистической экономике обусловлена в первую очередь тем, что государственное планирование в социалистическом обществе является отражением закона планомерного, пропорционального развития народного хозяйства и других объективных экономических законов социализма, действие которых проявляется во всей их совокупности. Между тем, чем выше доля общественного хозяйства в экономике страны, тем совершеннее социалистическое общество, тем полнее простор для действия всей системы экономических законов социализма.

Однако нужно также сказать, что действенность принципа государственного планирования, его фактическая роль в обществе, определяется не только долей общественного хозяйства в экономике страны, но и тем,

¹ СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 35.

² Конституции европейских стран народной демократии. М., 1954. С. 7.

насколько глубоко изучены природа и характер действия экономических законов, насколько полно учтены их требования в процессе планирования. Дело в том, что сам по себе закон планомерного пропорционального развития народного хозяйства не обеспечивает гармонического, без диспропорций развития этого хозяйства, не устраняет элементов стихийности. Он создает лишь возможность такого развития. А для того чтобы эта возможность превратилась в действительность, необходимо познать этот закон, раскрыть механизм его действий, научиться умело использовать этот механизм в управлении обществом¹. В условиях социализма использование закона планомерного, пропорционального развития народного хозяйства, так же как и всех других экономических законов, в практическом смысле означает умелое управление социалистической экономикой, оптимальное планирование развития народного хозяйства.

Принцип государственного планирования выражает не только объективную необходимость планирования развития народного хозяйства, но и его цели, масштабы и содержание.

Социалистическое планирование, решая стоящие перед ним задачи, направлено в первую очередь на осуществление основной цели производства в условиях социализма — неуклонное повышение благосостояния всего народа. Еще в программе РСДРП, принятой в 1903 г., указывалось, что социальная революция ведет «планомерную организацию общественно-производительного процесса для обеспечения благосостояния и всестороннего развития всех членов общества...»². Опыт СССР и других социалистических стран показал, что только социализм дает возможность подчинять все общественное производство и распределение продуктов интересам постоянного повышения жизненного уровня всего народа на основе рационального и эффективного использования всех трудовых, материальных и природных ресурсов, пропорционального и гармоничного развития всех отраслей хозяйства и районов страны.

В условиях социализма коренным образом изменяются содержание и масштабы планирования экономики: оно охватывает все народное хозяйство. Это, следовательно, уже не только планирование работы предприятия или отрасли, а плановая организация их согласованной работы в масштабах всей страны и в соответствии с задачами народно-хозяйственного планирования.

Плановое ведение народного хозяйства в масштабах всей страны — принципиально новое явление во всей истории человечества, принадлежащее к самым выдающимся научным и практическим достижениям XX в. Такие масштабы планирования не могут не сказываться и на самой природе такого управления общественным производством. В условиях

¹ См.: *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом. 2-е изд. М., 1973. С. 215.

² КПСС в резолюциях... Т. 2. 8-е изд. М., 1970. С. 61.

социализма планомерность приобретает всеобщую, свойственную всем экономическим процессам форму связей и развития социалистического народного хозяйства. Плановый механизм укрепляет единство, целеустремленность и организованность социалистической экономики.

Природа социализма, господствующая в нем общественная собственность давно уже создали возможность сознательно планировать развитие не только народного хозяйства, но и многих других сторон общественной жизни. В современных условиях широкое распространение по всей стране получило, например, социальное планирование развитие трудовых коллективов, различных административно-территориальных единиц, осуществляемое в тесной взаимосвязи с народнохозяйственным планированием. Планы социального развития предусматривают широкий круг мероприятий по образованию социальной структуры коллектива, развитие которого планируется, по повышению благосостояния трудящихся, улучшению жилищных и культурно-бытовых условий их жизни, по научной организации труда, дальнейшему развитию социалистической демократии и т. д.¹ Все это говорит о том, что планомерное, пропорциональное развитие при социализме охватывает все более широкий круг общественных процессов и, следовательно, принцип планирования распространяется не только на народное хозяйство, но и на многие другие сферы общественной жизни.

В этих условиях представляется особенно актуальным отражение в новой Конституции СССР (ст. 16 и др.) не только ведущей роли экономического планирования в общественной жизни нашей страны, но и охвата планированием широкого круга других общественных процессов, выходящих за рамки экономической жизни. Думается, что новая Конституция СССР в полной мере отразила тот факт, что в современных условиях планирование в нашем обществе является отражением закона планомерного, пропорционального развития, выступающего не только как экономический, но и как социологический закон, действующий во всех сферах общественной жизни².

Современный этап коммунистического строительства характеризуется не только последовательным расширением рамок планирования в жизни советского общества, но и дальнейшим повышением роли планирования в развитии народного хозяйства страны. Это связано, прежде всего, с развертыванием научно-технической революции, возрастанием сложности взаимосвязей в экономике, дальнейшим развитием мировой системы социализма.

¹ См. подр.: Экономическое и социальное планирование в масштабе района. Л., 1973; Планирование социального развития. М., 1976; *Корневская Е. И.* Местные Советы и социальное планирование. М., 1977; и др.

² См.: *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом. С. 218.

Огромная роль планирования в современных условиях была отмечена на международном Совещании коммунистических и рабочих партий, состоявшемся в 1969 г. в Москве. На совещании подчеркивалось, что возможности ускоренного экономического развития и удовлетворения потребностей общества, открывающихся в результате научно-технической революции, могут быть полностью использованы только в социалистических странах вследствие плановой организации общественного производства, активного участия трудящихся в управлении хозяйством¹.

Закрепленный в Конституции СССР принцип планового руководства экономическим и социальным развитием имеет не только внутреннее, но и огромное международное значение. «Наша страна, — подчеркнул тов. Л. И. Брежнев, — первой встала на путь планового руководства экономикой. Этому сложному искусству у нас учились и учатся десятки других государств»². Опыт планирования в нашей стране получил высокую оценку во всем мире. Он широко используется в социалистических странах в целях ускоренного развития экономики, создания основ социализма или перехода к развитой его форме.

Создание мировой социалистической системы существенно увеличило масштабы государственного планирования и его возможности. Социалистические страны — члены Совета Экономической Взаимопомощи успешно осуществляют совместную плановую деятельность на основе комплексной программы социалистической экономической интеграции. Еще В. И. Ленин указывал на «тенденцию к созданию, единого, по общему плану регулируемого пролетариатом всех наций, всемирного хозяйства как целого, каковая тенденция вполне явственно обнаружена уже при капитализме и, безусловно, подлежит дальнейшему развитию и полному завершению при социализме»³. В этих условиях большое значение имеет сформулированное на XXI съезде КПСС теоретическое положение о том, что закон планомерного, пропорционального развития действует не только в рамках каждой социалистической страны в отдельности, но и применительно к экономике всего социалистического лагеря, представляющего единую экономическую систему⁴. «Если в мировой системе капитализма, — указывается в Программе КПСС, — действует закон неравномерного экономического и политического развития, приводящий к столкновениям между государствами, то в мировой социалистической системе действуют противоположные

¹ Международное Совещание коммунистических и рабочих партий. Прага, 1969. С. 22.

² *Брежнев Л. И.* Ленинским курсом. Т. 5. М., 1976. С. 525.

³ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 41. С. 164.

⁴ Внеочередной XXI съезд Коммунистической партии Советского Союза: стенографический отчет. Т. 1. М. 1959. С. 107–108.

закономерности, обеспечивающие неуклонный планомерный рост экономики всех входящих в нее стран»¹.

В рамках взаимного сотрудничества социалистические страны получают возможность развивать отрасли экономики, для которых у них имеются наиболее благоприятные условия. Кооперирование и специализация производства между социалистическими странами обеспечивают наиболее рациональное использование их ресурсов и экономических возможностей для ускорения темпов развития экономики. В процессе такого сотрудничества складывается новый, социалистический тип международного разделения труда.

Все это дает основание сделать вывод о том, что плановое ведение народного хозяйства, являясь одним из важнейших принципов общественного строя каждой социалистической страны, выступает одновременно в качестве важнейшего принципа организации и функционирования единой экономической системы стран социализма.

Советский опыт государственного планирования получает широкое признание не только в социалистических, но и во многих развивающихся странах. Ориентируясь на опыт развития государственного планирования в СССР и других социалистических странах, они видят в планировании одну из наиболее доступных форм выражения общенациональных целей развития, средство для мобилизации ресурсов для достижения этих целей².

Большой интерес советский опыт планирования вызывает также и в промышленно развитых капиталистических странах. В. И. Ленин писал о том, что обобществление труда капитализмом подвинулось так далеко, что даже и в буржуазной литературе громко говорят о необходимости «планомерной организации народного хозяйства»³. В современных условиях, когда мировая система уверенно идет к решающей победе в экономическом соревновании с капитализмом, ряды сторонников «планомерной организации народного хозяйства» растут особенно быстро. Сегодня все большее число буржуазных экономистов, политиков и бизнесменов начинает понимать, что одним из решающих факторов, обеспечивающих успешное развитие экономики социалистических стран, является преимущество плановой системы хозяйства. Вот почему в буржуазном мире, традиционно приверженном идее полной свободы предпринимательства, растет стремление «как-то перенять, использовать, разумеется, в интересах капитала, методы социалистического хозяйства, в особенности государственную функцию планирования»⁴.

¹ Программа Коммунистической партии Советского Союза. М., 1973. С. 22.

² Экономическая роль государства в развивающихся странах. М., 1975. С. 174.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 1. С. 468.

⁴ Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. С. 73.

Однако капиталистическое планирование, осуществляемое в формах и масштабах, отвечающих интересам монополистического капитала, и направленное на сохранение его господства, не в состоянии обуздать стихийные силы капиталистического рынка и обеспечить планомерное развитие экономики буржуазного общества, прежде всего потому, что оно не изменяет сущности капитализма, не отменяет частной собственности. Основываясь на зыбкой почве рыночной конъюнктуры, капиталистическое планирование способно ускорить или замедлить стихийные процессы, но преодолеть стихийный характер капиталистического производства не только в масштабах всей капиталистической экономики, но даже и в масштабах концернов, трестов оно не в состоянии. «Полной планомерности, конечно, тресты не давали, — указывал В. И. Ленин, — не дают до сих пор и не могут дать»¹.

Располагая экономической базой, существенно ограниченной существованием частной собственности, ориентируясь в основном на стихийность рынка, рыночную конъюнктуру, буржуазное государство не в состоянии создать подлинно научные программы развития экономики. Для того чтобы создать возможность такого развития всего хозяйства, всего общества, необходимо ликвидировать частную и утвердить социалистическую собственность. Только тогда «общественная анархия в производстве заменится общественно-планомерным регулированием производства сообразно потребностям как общества в целом, так и каждого его члена в отдельности»². Именно имея в виду эти обстоятельства, В. И. Ленин решительно выступал против попыток реформистов отождествлять социализм и капитализм, рассматривать государственно-монополистический капитализм как «государственный социализм» только потому, что капитализм концентрирует собственность и осуществляет частичное планирование экономики. Несмотря на концентрацию производства в национальном и даже интернациональном масштабе, несмотря на его планомерную регуляцию, писал, В. И. Ленин, «мы остаемся все же при капитализме, хотя и в новой его стадии, но, несомненно, при капитализме»³.

Плановая система СССР⁴

В советской правовой и экономической литературе под плановой системой СССР обычно принято понимать всю совокупность определенным образом взаимосвязанных между собой планов, посредством которых

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 68.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 20. С. 291.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 68.

⁴ Кутафин О. Е. Плановая система СССР // Вестник Московского университета. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1978. № 6. С. 3–12.

осуществляется планирование экономического и социального развития в СССР¹. Такова плановая система СССР в широком смысле слова, включающая как планы, утверждаемые советскими государственными органами, так и планы объединений, предприятий, организаций и учреждений.

Вместе с тем представляется необходимым различать плановую систему СССР в более узком смысле, включающую только те планы экономического и социального развития, которые утверждаются государственными органами и с помощью которых Советское государство осуществляет свое плановое руководство народным хозяйством. Плановая система в таком ее понимании и является предметом нашего рассмотрения.

Важнейшей характерной чертой плановой системы СССР является ее единство. Оно обусловлено, прежде всего, тем, что плановая система СССР составляет часть политической и правовой надстройки, порожденной единым социалистическим базисом. Единство советской плановой системы определяется также единством социальной сущности планов экономического и социального развития Советского государства, единством основных задач, для решения которых они предназначены, «интересов и воли советского народа, которым они призваны служить, и направленностью к достижению общей цели — построению коммунистического общества.

Единство плановой системы проявляется в том, что все экономико-социальные планы органически взаимосвязаны друг с другом, являются составными частями планов экономического и социального развития СССР.

Единая плановая система сложилась в нашей стране не сразу. Она создавалась постепенно, по мере развития социалистической системы хозяйства и социалистической собственности на средства производства. Большое значение для приобретения опыта планового руководства народным хозяйством имели краткосрочные планы отдельных отраслей и районов, разрабатываемые в первые годы Советской власти. Однако эти планы не были комплексными и не составляли законченную систему сверху донизу. Поэтому, выступая на VIII Всероссийском съезде Советов, В. И. Ленин указывал на то, что «все планы отдельных отраслей производства должны быть строго скоординированы, связаны и вместе составлять тот единый хозяйственный план, в котором мы так нуждаемся»².

Начало созданию плановой системы в нашей стране было положено перспективным планом ГОЭРЛО, утвержденным в 1920 г., в котором нашли воплощение ленинские принципы научного планирования. «Мы впервые, — говорил В. И. Ленин, — становимся на хозяйственную работу таким образом, что кроме отдельных планов, которые вырастали у нас

¹ См., напр.: *Хозяйственное право* / под ред. В. В. Лаптева. М., 1967. С. 96.

² *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 42. С. 154.

в отдельных частях промышленности, как, например, в транспорте, которые переносились в другие части промышленности, мы получаем также обобщенный план, рассчитанный на целый ряд лет¹.

Новым этапом развития плановой системы Советского государства стали пятилетние планы, разработка которых была связана с необратимостью практического решения задач индустриализации страны и других актуальных проблем создания материально-технической базы социализма.

Важное значение для развития плановой системы СССР имела практика составления контрольных цифр на хозяйственный год, совершенствовавшаяся по мере укрепления социалистической экономики.

Разработка контрольных цифр подготовила благоприятную почву для замены их текущими народнохозяйственными планами. Первый такой план, рассчитанный на год, был разработан на 1931 год. Его составлением было завершено создание в стране системы комплексных народнохозяйственных планов. В результате в СССР впервые в мире сложилась единая система народнохозяйственных планов, все звенья которой отражают требования объективных законов общественного развития².

Существование в СССР единой системы государственных планов имеет важное народнохозяйственное значение. С ее помощью успешно решается правильное определение долговременных и ближайших целей социалистического общества, средств их достижения, основных направлений экономического развития, масштабов и оптимальных темпов роста народного хозяйства, согласования его различных звеньев, последовательности и этапов хозяйственной политики страны, обеспечение сбалансированности в развитии экономики, эффективное использование в интересах общества материальных, финансовых и трудовых ресурсов, непрерывность планирования и преемственность планов.

Другой важнейшей чертой плановой системы СССР является то, что ее основой служат планы экономического и социального развития, утверждаемые представительными органами государственной власти — Советами народных депутатов. Все другие экономико-социальные планы являются производными от этих планов либо служат их органической частью.

Эта черта свидетельствует о подлинном демократизме плановой системы Советского государства, обеспечивающей решающее влияние советских представительных органов на весь процесс экономико-социального планирования в СССР.

Плановая система СССР объединяет в себе множество разнообразных по содержанию и другим признакам планов экономического и со-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 42. С. 160.

² См.: Котов Ф. И. Организация планирования народного хозяйства СССР. М., 1974. С. 34.

циального развития. Чтобы полнее исследовать их сущность и назначение, установить существующие между ними взаимосвязи, возникает необходимость классифицировать эти планы.

Классификация является одним из важных и широко признанных в науке приемов исследования многих предметов и явлений. Однако в деле изучения плановой системы СССР она до сих пор использовалась мало, причем преимущественно в учебной литературе¹. Именно поэтому проблема классификации планов экономического и социального развития заслуживает подробного рассмотрения.

Как известно, классификация — это такой способ познания изучаемых явлений, который предполагает разделение их по группам (классам) в зависимости от общих существенно важных признаков сходства и различия этих явлений.

Разделение — это завершающий этап классификации как способа познания явлений. Ему предшествуют другие этапы: синтез этих явлений и их анализ. «Классификация, — пишет в этой связи Л. Д. Воеводин, — есть один из приемов аналитического и синтетического способа исследования тех или иных явлений»².

Основной задачей синтетического способа исследования, проводимого в рамках классификации, является определение содержания того целого, которое должно подвергнуться членению в процессе классификации. Основная задача аналитического способа исследования, проводимого в ходе классификации, — обнаружить «в многообразии явлений, в множестве свойств и сторон вещи то главное, существенное, что составляет «порождающую основу»³.

Остановив посредством синтеза классифицируемое целое, а с помощью анализа — существенно важные признаки и свойства классифицируемых явлений, можно произвести классификацию этих явлений.

Из всех этих общих положений, связанных с классификацией различных явлений, думается, нужно исходить и при классификации планов экономического и социального развития.

Итак, приступая к классификации этих планов, нужно прежде всего установить ее объект, т. е. то целое, которое подлежит членению. В советской литературе предложено два вида таких объектов. Один из них включает всю систему планов экономического и социального развития⁴. Другой — только экономико-социальные планы СССР, поскольку все другие планы являются их частью⁵.

¹ См., напр.: *Хозяйственное право* / под ред. В. В. Лаптева. С. 96–97.

² *Воеводин Л. Д.* Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. 210.

³ *Розенталь М. М.* Принципы диалектической логики. М., 1960. С. 404.

⁴ См. напр.: *Хозяйственное право* / под ред. В. В. Лаптева. С. 96.

⁵ См.: *Котов Ф. И.* Организация планирования народного хозяйства СССР. С. 30.

Допуская в принципе возможность использования обоих предложенных объектов классификации, целесообразно остановить выбор на первом из них, который полнее отражает многообразие плановой системы СССР и в силу этого создает более широкие возможности для ее всестороннего научного анализа.

В советской литературе высказано немало предложений и относительно тех существенных признаков, которые следовало бы положить в основу классификации экономико-социальных планов. В их числе называются масштабы планирования, длительность планового периода, «специальность» планов¹.

Оценивая каждый из этих признаков, следует признать, что всем им, несомненно, может принадлежать важное место в классификации планов экономического и социального развития. Однако служить «порождающей основой» системы этих планов ни один из них не пригоден. Дело в том, что планы экономического и социального развития порождены потребностью научного управления социалистическим обществом и их система определяется в первую очередь наличием различных уровней управления экономическим и социальным развитием страны. Именно поэтому уровень управления и должен служить главным основанием для классификации этих планов.

Приняв за основу классификации этот признак, можно все множество планов экономического и социального развития разделить на четыре основные группы: 1) планы экономического и социального развития СССР; 2) планы экономического и социального развития союзных республик; 3) планы экономического и социального развития автономных республик; 4) планы экономического и социального развития экономических районов и местных Советов народных депутатов.

К первой из этих групп относятся государственные планы экономического и социального развития СССР, а также планы министерств и других органов государственного управления СССР по соответствующим отраслям народного хозяйства.

Во вторую группу входят государственные планы экономического и социального развития союзных республик, а также планы министерств и других органов государственного управления союзных республик по соответствующим отраслям народного хозяйства республик.

Третью группу составляют государственные планы экономического и социального развития автономных республик, а также планы министерств и других органов государственного управления автономных республик по соответствующим отраслям народного хозяйства этих республик.

Следует сказать, что до принятия новых конституций союзных и автономных республик во вторую и третью группу рассматриваемых планов входили также планы комплексного развития хозяйства,

¹ Хозяйственное право / под ред. В. В. Лаптева. С. 96.

находящегося на территории соответственно союзных и автономных республик, которые существовали наряду с государственными планами развития народного хозяйства этих республик.

В настоящее время в соответствии с новыми конституциями союзных и автономных республик сами государственные планы экономического и социального развития этих республик имеют целью обеспечение комплексного экономического и социального развития на территории соответствующих республик и содержат основные показатели планов предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, находящихся на территории союзных и автономных республик¹. В этих условиях в существовании специальных комплексных планов, естественно, нет никакой необходимости.

Наконец, четвертую группу образуют планы комплексного развития хозяйства экономических районов, планы комплексного развития хозяйства, находящегося на территории местных Советов, планы экономического и социального развития административно-территориальных единиц, а также планы отделов, управления и других органов государственного управления на местах. В рассматриваемом виде эта группа планов также сложилась только после принятия новой Конституции СССР. До ее принятия в эту группу вместо предусмотренных новой Конституцией СССР (ст. 146) планов экономического и социального развития, утверждаемых местными Советами, входили параллельно использовавшиеся сводные планы развития местного хозяйства и социально-культурного строительства, предусмотренные действующим законодательством о местных Советах, и получившие широкое распространение на местах планы экономического и социального развития городов, районов и других административно-территориальных единиц². Таким образом, новая Конституция СССР явилась важным шагом вперед в деле унификации местных экономико-социальных планов.

Однако место плана в системе управления народным хозяйством страны определяется не только уровнем управления, к которому он принадлежит, но и той ролью, которую он играет в системе управления народным хозяйством.

С этой точки зрения все экономико-социальные планы можно разделить на три основные группы.

Первую из них составляют планы, с помощью которых обеспечивается плановое руководство экономическим и социальным развитием. В их число входят государственные планы экономического и социального развития СССР, а также планы министерств и других органов государственного управления.

¹ См., напр.: ст. 152 и 154 Конституции РСФСР.

² См., напр.: План социально-экономического развития Новоанненского района Молдавской ССР на 1971–1975 гг. Кишинев, 1972.

Ведущую роль среди этих планов играют государственные планы экономического и социального развития СССР, представляющие собой основное звено всей системы экономико-социального планирования в СССР.

Государственные планы экономического и социального развития СССР являются основными экономико-социальными планами Советского государства, потому что они играют определяющую и координирующую роль по отношению ко всем другим планам страны. В них сконцентрированы все важнейшие показатели экономического и социального развития страны как в отраслевом, так и в территориальном разрезе. На их основе устанавливаются экономико-социальные планы союзных и автономных республик, планы экономического и социального развития на местах.

В настоящее время в плановую систему Советского государства входят два вида государственных планов экономического и социального развития СССР, имеющих различный плановый период — пятилетние и годовые.

Пятилетние планы экономического и социального развития СССР представляют собой среднесрочный тип перспективных экономико-социальных планов. Их сроки определяются характером задач среднесрочного планирования, которое призвано обеспечить полный учет достижений научно-технического прогресса, совершенствование структуры производства, межотраслевых и внутриотраслевых пропорций, решение проблемы специализации и кооперирования производства и его территориального размещения.

Опыт народнохозяйственного планирования в СССР показал, что пятилетний период является оптимальным для среднесрочных планов, поскольку в течение этого периода можно построить достаточно крупные производственные объекты, провести необходимые работы по внедрению новой техники в производство, освоить новые месторождения полезных ископаемых, развернуть научные исследования по наиболее перспективным направлениям науки и техники, завершить цикл подготовки специалистов с высшим образованием.

Каждый пятилетний план экономического и социального развития СССР является важным этапом на пути строительства коммунистического общества в нашей стране.

Задачи пятилетнего плана, обусловленные решениями Коммунистической партии о социально-экономическом развитии страны, определяют его содержание. Он включает показатели расширенного воспроизводства, повышения материального благосостояния и культурного уровня населения, укрепления производственного, научно-технического и оборонного потенциала страны. Пятилетним планом определяются темпы и пропорции социально-экономического развития страны, объемы производства и капитального строительства по отраслям и в тер-

риториальном разрезе, задания по развитию научных исследований, внедрению в на родное хозяйство новой техники и технологии, углублению специализации и расширению кооперирования производства, совершенствованию размещения производительных сил, развитию внешних экономических связей, повышению эффективности общественного производства, мероприятия по решению социальных проблем¹.

Наряду с перспективными планами разрабатываются также и годовые планы экономического и социального развития СССР.

Согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 мая 1958 г. «О мерах по улучшению планирования народного хозяйства» при их составлении за основу принимаются задания перспективного плана, в которые вносятся необходимые поправки, вытекающие из хода выполнения плана, потребностей народного хозяйства страны и хозяйственных связей².

В.И. Ленин придавал большое значение сочетанию перспективного и текущего планирования. «Необходимо, — писал он, — особо связать научный план электрификации с текущими практическими планами и их действительным осуществлением»³.

Необходимость использования текущих планов в современных условиях объясняется, прежде всего, тем, что в пятилетнем плане нельзя учесть в полной мере все ресурсы и возможности, нельзя предусмотреть постоянно выявляемые дополнительные резервы и потребности народного хозяйства. Таким образом, основное назначение текущих планов состоит в том, чтобы конкретизировать и уточнить охватываемую ими часть пятилетнего плана, учесть новые возможности и изменившиеся потребности народного хозяйства, а также населения и тем самым обеспечить успешное выполнение заданий пятилетнего плана на данный год.

Однако, будучи составной частью пятилетнего плана, годовые планы в то же время играют и важную самостоятельную роль. Они могут включать в себя задания, не предусмотренные в пятилетнем плане.

Все это говорит о том, что годовые планы экономического и социального развития СССР служат в руках партии и государства мощным рычагом в деле оперативного руководства и управления всем народным хозяйством страны.

Если руководство в рамках всего народного хозяйства СССР осуществляется посредством рассмотренных ранее планов, то руководство в рамках отдельных отраслей народного хозяйства Союза ССР, а также союзных, автономных республик и местных Советов осуществляется с помощью отраслевых планов министерств и других органов государственного управления.

¹ См.: *Котов Ф. И.* Организация планирования народного хозяйства СССР. С. 59.

² СП СССР. 1958. № 9. Ст. 75.

³ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 42. С. 344.

Большинство отраслевых планов разрабатывается по всей отрасли и в территориальном разрезе¹. Они носят комплексный характер, поскольку их разделы и показатели охватывают все стороны развития соответствующей отрасли: научно-исследовательские работы, новую технику, специализацию, кооперированные поставки, материально-техническое снабжение, капитальное строительство и т. д. С точки зрения периода планирования отраслевые планы делятся на пятилетние и годовые.

Особым видом отраслевых планов являются планы, показатели которых выходят за рамки деятельности отдельных министерств и других органов управления и охватывают работу всех этих органов в рамках определенной области деятельности. Так, например, согласно Положению о Министерстве мелиорации и водного хозяйства СССР это министерство, являясь ведущим в области мелиорации земель и водного хозяйства, участвует в планировании мелиоративных и водохозяйственных работ, выполняемых предприятиями и организациями других министерств и ведомств. В частности, оно разрабатывает совместно с Министерством сельского хозяйства СССР проекты годовых и перспективных планов мелиорации земель².

Аналогичную работу в своих отраслях деятельности проводят и другие ведущие министерства и ведомства СССР, руководствуясь при этом п. 9 Общего положения о министерствах СССР, согласно которому министерство СССР, «являющееся ведущим в производстве продукции, выпускаемой предприятиями нескольких министерств, участвует в планировании выпуска этой продукции предприятиями, не входящими в его систему»³.

Вторую группу экономико-социальных планов составляют планы, посредством которых обеспечивается как руководство подчиненным хозяйством и социально-культурным строительством, так и координация всего хозяйственного и социально-культурного строительства в рамках определенной территории. В их число входят государственные планы экономического и социального развития союзных и автономных республик, а также утверждаемые местными Советами планы экономического и социального развития автономных областей, автономных округов и административно-территориальных единиц.

Государственные планы экономического и социального развития союзных республик являются составной частью государственных планов экономического и социального развития СССР⁴. Так же как и государственные планы экономического и социального развития СССР, они делятся на пятилетние и годовые.

¹ См., напр.: Общее положение о министерствах СССР (СП СССР 1967 г. № 17. Ст. 116, п. 25).

² СП СССР. 1971. № 6. Ст. 49, п. 4 и б.

³ СП СССР. 1967. № 17. Ст. 116.

⁴ См., напр.: ст. 152 Конституции РСФСР.

Содержание планов экономического и социального развития союзных республик соответствует содержанию планов экономического и социального развития по стране в целом, их основным задачам и направлениям. Так же как и последние, государственные планы экономического и социального развития союзных республик являются комплексными. Они определяют задачи в области экономики и социально-культурного строительства, содержат целевые комплексные программы, планы развития отраслей народного хозяйства и экономических районов на территории республики, включают в себя планы экономического и социального развития автономных республик, краев, областей, автономных областей и городов республиканского подчинения¹, а в республиках, не имеющих краевого, областного деления, — планы экономического и социального развития районов и городов республиканского подчинения². Кроме того, в них включаются основные показатели планов предприятий, учреждений и организаций союзного подчинения, находящихся на территории союзной республики³, что и придает этим планам координационный характер.

Государственные планы экономического и социального развития автономных республик являются составной частью государственных планов экономического и социального развития союзных республик, в составе которых находятся соответствующие АССР. Они также делятся на пятилетние и годовые и имеют целью обеспечение комплексного экономического и социального развития на территории автономной республики. В государственные планы экономического и социального развития автономных республик включаются основные показатели планов предприятий, учреждений и организаций союзного и республиканского (союзной республики) подчинения, находящихся на территории АССР⁴.

Как уже ранее отмечалось, в рассматриваемую группу планов входят также утверждаемые местными Советами пятилетние и годовые планы экономического и социального развития автономных областей, автономных округов и административно-территориальных единиц.

Они объединяют планы подчиненных соответствующему Совету предприятий, учреждений и организаций, в экономико-социальные планы, устанавливаемые высшими звеньями местных Советов, объединяют и сводные планы предприятий, учреждений и организаций, подчиненных нижестоящим Советам. Кроме того, эти планы согласно действующему законодательству включают не только показатели развития хозяйства и социально-культурного строительства, подчиненного местным Советам, но и сводные плановые показатели, касающиеся

¹ См., напр.: ст. 153 Конституции РСФСР.

² См., напр.: ст. 141 Конституции Латвийской ССР.

³ См., напр.: ст. 159 Конституции РСФСР.

⁴ См., напр.: ст. 135 Конституции Татарской АССР.

развития жилищного и коммунального хозяйства, строительства дорог, объектов социально-культурного и бытового назначения, производства товаров народного потребления и местных строительных материалов, благоустройства, торговли, общественного питания, народного образования, здравоохранения и других вопросов, связанных с обслуживанием населения на территории местного Совета по всем предприятиям и организациям независимо от их ведомственной подчиненности¹.

Каждый такой план обычно содержит большой круг показателей, связанных со всеми отраслями местного хозяйства и непродуцированной сферы. Например, план экономического и социального развития края (области), как правило, включает следующие разделы: промышленность (местная, пищевая, хлебопекарная, строительных материалов, топливная, бытового обслуживания населения); сельское хозяйство, транспорт и связь, товарооборот, народное образование, культура, здравоохранение и социальное обеспечение, капитальное строительство, план по труду².

Третью группу экономико-социальных планов составляют планы, посредством которых обеспечивается координация хозяйственного и социально-культурного строительства в рамках определенной территории. В их число входят планы комплексного развития народного хозяйства, находящегося на территории экономических районов и местных Советов.

В отличие от государственных планов экономического и социального развития союзных и автономных республик, а также административно-территориальных единиц комплексные планы экономического и социального развития экономических районов и административно-территориальных единиц разрабатываются в целом по хозяйству независимо от ведомственной подчиненности предприятий и организаций. Они отражают наиболее важное, определяющее в развитии хозяйственного и социально-культурного строительства на соответствующих территориях.

В условиях развитого социалистического общества народнохозяйственное значение единой системы государственных планов все более возрастает. Осуществление важнейших экономических и социально-политических задач требует дальнейшего его совершенствования.

Основные направления совершенствования системы экономико-социальных планов СССР на современном этапе коммунистического строительства определены решениями XXIV и XXV съездов КПСС.

Учитывая необходимость повышения научного уровня экономико-социального планирования, которое должно опираться на более точное изучение общественных потребностей, на научные прогнозы наших

¹ См., напр.: ст. 12(в) Закона о районном Совете депутатов трудящихся РСФСР.

² Планирование местного хозяйства и культурного строительства. М., 1968. С. 342–344.

экономических возможностей, на всесторонний анализ и оценку различных вариантов решений, их непосредственных и долговременных последствий, XXIV съезд КПСС указал на необходимость раздвинуть горизонты экономического планирования, решить вопрос о перспективном долгосрочном планировании развития народного хозяйства, опирающемся на прогнозы роста населения страны, потребностей народного хозяйства, научно-технического прогресса. «При таком подходе, — указывалось на XXIV съезде КПСС, — обеспечивающем постоянную увязку долгосрочных планов с пятилетиями и годовыми, могут эффективнее решаться коренные проблемы нашего развития»¹.

В соответствии с указаниями XXIV съезда КПСС ЦК КПСС и Совет Министров СССР своим постановлением от 9 августа 1972 г. «О разработке долгосрочного перспективного и пятилетнего (на 1976—1980 гг.) планов развития народного хозяйства СССР» обязали Госплан СССР, Государственный комитет Совета Министров СССР по науке и технике, Академию наук СССР, Госстрой СССР, министерства и ведомства СССР и Советы Министров союзных республик разработать по отраслям народного хозяйства, союзным республикам, укрупненным экономическим районам и по важнейшим комплексным межотраслевым народнохозяйственным проблемам проект долгосрочного перспективного плана развития народного хозяйства СССР на 1976—1990 гг., исходя из основных социально-экономических задач развития нашей страны².

Разработка долгосрочного перспективного плана является качественно новым этапом развития плановой системы СССР, всего планирования в нашей стране и совершенствования управления народным хозяйством³.

Другим важным направлением развития плановой системы СССР, указанным в решениях XXIV съезда КПСС, является дальнейшее совершенствование комплексного планирования. Ярким свидетельством последовательного претворении этого направления в жизнь может служить, в частности, постановление Совета Министров СССР от 2 сентября 1975 г. «О совершенствовании планирования комплексного развития народного хозяйства г. Москвы», предусматривающее целый ряд мероприятий, направленных на обеспечение взаимоувязанного и комплексного развития народного хозяйства Москвы, а также успешное решение задачи по превращению ее в образцовый коммунистический город⁴.

¹ Материалы XXIV съезда КПСС. М., 1972. С. 67.

² Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1974. Т. 9. С. 232—233.

³ Подробнее об опыте долгосрочного планирования в нашей стране см.: *Кириченко В. Н.* Долгосрочный план развития народного хозяйства СССР. М., 1974.

⁴ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1976. Т. 10. С. 497—499.

Работа партии и Советского государства по совершенствованию советской плановой системы, проведенная в соответствии с решениями XXIV съезда КПСС, получила дальнейшее развитие и в текущем пятилетии. Об этом убедительно свидетельствуют решения XXV съезда КПСС, который указал на необходимость совершенствовать систему взаимоувязанных народнохозяйственных планов — долгосрочного, пятилетних и годовых, обеспечить более полное сочетание отраслевого и территориального принципов планирования, шире использовать в планировании программно-целевой метод, осуществить разработку комплексных программ по наиболее важным научно-техническим, экономическим и социальным проблемам, улучшить комплексное планирование экономического и социального развития на предприятиях, в объединениях, в районах и городах¹.

Роль местных Советов народных депутатов в реализации Продовольственной программы СССР²

Главные направления деятельности местных Советов народных депутатов по реализации намеченного партией динамичного развития агропромышленного комплекса определены как в самой Продовольственной программе и в других связанных с ней документах, так и в постановлении Президиума Верховного Совета СССР от 31 мая 1982 г. «О задачах Советов народных депутатов по реализации решений майского (1982г.) Пленума ЦК КПСС»³. Они включают обеспечение наращивания производства сельскохозяйственной продукции; обеспечение расширения производства сельскохозяйственной продукции в подсобных хозяйствах граждан и садово-огородных товариществах; обеспечение сохранности производимой сельскохозяйственной продукции; принятие мер по социальному преобразованию села, закреплению кадров на земле, комплексности застройки и благоустройства сельских населенных пунктов; формирование советов агропромышленных объединений, направление и контролирование их деятельности.

В соответствии с Продовольственной программой СССР ключевой проблемой наращивания производства сельскохозяйственной продукции является ускоренное и устойчивое увеличение производства зерна⁴. Решая

¹ Материалы XXV съезда КПСС. М., 1976. С. 171.

² *Кутафин О. Е.* Роль местных Советов народных депутатов в реализации Продовольственной программы СССР // Вестник Московского университета. М.: Изд-во Моск. ун-та. 1985. № 1. С. 25–34.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1982. № 23. Ст. 363.

⁴ См. подр.: *Якунин И.* Увеличение ресурсов зерна — ключевая задача агропромышленного комплекса // Плановое хозяйство. 1982. № 11. С. 62–70.

эту задачу, многие Советы народных депутатов организуют разработку и внедрение комплексных систем повышения культуры земледелия с учетом природно-климатических и экономических условий подчиненной им территории. Эти системы вооружают работников сельского хозяйства методами рационального построения и ведения производства с учетом объективных условий, эффективного использования имеющихся ресурсов и на деле способствуют успешной реализации задач, поставленных Продовольственной программой страны¹.

Предметом особой заботы местных Советов является животноводство. Проявляя заботу о росте и сохранности поголовья, они принимают меры к обеспечению повсеместного перехода колхозов и совхозов к интенсивным методам ведения животноводства, повышению продуктивности всех видов скота и птицы, укреплению животноводческих ферм и комплексов квалифицированными кадрами, поднятию уровня селекционно-племенной работы, совершенствованию системы ветеринарно-профилактических мероприятий.

В настоящее время многими районными, поселковыми и сельскими Советами вместе с соответствующими хозяйствами разработаны комплексные программы развития кормопроизводства, в которых предусматриваются конкретные мероприятия по обеспечению кормами общественных ферм и скота, имеющегося у граждан. При этом на первый план ставится качество кормов, повышение которого способствует росту рентабельности отрасли.

Местные Советы активно поддерживают инициативу хозяйств, добившихся наилучших показателей в укреплении кормовой базы, принимают меры по распространению и внедрению в практику их передового опыта. В частности, ими широко пропагандируются такие оправдавшие себя на практике мероприятия, как: выделение в колхозах и совхозах кормопроизводства в самостоятельную отрасль, работы в которой ведутся на основе бригадного подряда; создание хозрасчетных кормодобывающих бригад, выполняющих весь комплекс работ — от выращивания до раздачи кормов; внедрение в практику прогрессивной технологии уборки и хранения кормов; строительство в колхозах и совхозах комбикормовых заводов, цехов по баротермической обработке соломы и т. п.²

Решающая роль в увеличении производства сельскохозяйственной продукции принадлежит колхозам и совхозам. Вместе с тем большими резервами располагают и личные подсобные хозяйства, садово-огородные кооперативы. Учитывая важное значение подсобных хозяйств в производстве сельскохозяйственной продукции, Продовольственная

¹ См. подр.: *Таранов И.* Выше культура земледелия — весомее урожай // Советы народных депутатов. 1983. № 4. С. 34—42.

² См. подр.: *Пискаев А.* Поле особых забот // Советы народных депутатов. 1983. № 5. С. 23—30.

программа СССР поставила перед местными Советами задачу принять меры к значительному увеличению производства продовольствия в этих хозяйствах, создать условия для того, чтобы каждая семья, проживающая на селе, могла иметь приусадебный участок, содержать скот и птицу.

Следует подчеркнуть, что личные хозяйства могут успешно функционировать только в кооперации с общественным производством, в условиях разносторонней помощи местных Советов. Местные органы государственной власти организуют созыв сельских сходов, на которых обсуждаются меры, направленные на развитие подсобных хозяйств населения, на увеличение продажи излишков продуктов государству, проводят подворные обходы, выявляя конкретные нужды каждой семьи, предоставляют населению возможность заготовить корма для личного скота.

Важной стороной деятельности местных Советов является установление правильных экономических взаимоотношений между общественными и личными хозяйствами. Основные положение и принципы этих взаимоотношений установлены постановлениями ЦК КПСС и Совета Министров от 14 сентября 1977 года. «О личных подсобных хозяйствах колхозников, рабочих, служащих и других граждан и коллективном садоводстве и огородничестве»¹ и от 8 января 1981 г. «О дополнительных мерах по увеличению производства сельскохозяйственной продукции в личных подсобных хозяйствах граждан»², а также в Типовых договорах на выращивание и закупку скота и птицы и закупку молока у населения, утвержденных Министерством сельского хозяйства СССР и ЦСУ СССР³. В этих документах определены формы кооперирования общественных хозяйств с населением, установлены обязательства сторон в процессе такой кооперации, определены конкретные меры по оказанию помощи гражданам в ведении подсобных хозяйств.

На практике положения этих актов часто нарушаются. Многие общественные хозяйства предоставляют безвозмездно помощь личным подсобным хозяйствам кормами, строительными материалами, техническими средствами, молодняком животных и другими услугами, хотя эта помощь должна оплачиваться. Только в отдельных, оговоренных в нормативных документах случаях она оказывается за счет средств колхозов и совхозов⁴. Все это говорит о необходимости осуществления местными Советами и их органами повседневного контроля за правильным претворением в жизнь указанных нормативных актов.

В целях повышения экономической заинтересованности общественных хозяйств в увеличении производства и закупок продукции в инди-

¹ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. М., 1979. Т. 12. С. 104–112.

² СП СССР. 1981. № 6. Ст. 37.

³ Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1982. № 3. С. 30.

⁴ См. подр.: *Сидоренко В.* Экономические взаимоотношения личных и общественных хозяйств // Советы народных депутатов. 1984. № 2. С. 97–98.

видуальном секторе постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 8 января 1981 г. предусмотрено, что закупленные колхозами и совхозами по договорам с гражданами скот, птица, излишки молока продаются этими хозяйствами государству и засчитываются им в объем производства и в выполнение государственного плана закупок сельскохозяйственной продукции. Однако это положение нередко извращается на практике, особенно руководителями отстающих колхозов и совхозов, которые, не выполнив, например, план государственных закупок мяса за счет общественного производства, организуют массовую закупку скота у населения, допуская зачастую при этом большие излишества при расчетах с гражданами, переплачивая значительные суммы денег сверх установленных государственных закупочных цен в ущерб экономике общественного производства¹.

В этих условиях местные Советы стремятся поставить дело так, чтобы государственный план закупок сельскохозяйственной продукции выполнялся колхозами и совхозами собственными силами. Одновременно местные Советы всемерно способствуют увеличению продажи продуктов из личных подсобных хозяйств граждан для умножения продовольственных ресурсов страны.

В ведении местных Советов находится создание животноводческих товариществ рабочих и служащих, проживающих в городах и рабочих поселках, которые организуются в целях развития индивидуального животноводства, птицеводства и пчеловодства. Местные Советы и их органы оказывают помощь этим товариществам, наделяя их выпасами, сенокосами, земельными участками и т. п., осуществляют координацию их деятельности, обобщают опыт работы передовых животноводческих товариществ для широкого его распространения. Вместе с тем они осуществляют и постоянный контроль за деятельностью этих хозяйств, пересекают негативные явления, свойственные деятельности некоторых из них.

Многие Советы разработали комплексные перспективные планы мероприятий по созданию дополнительных источников продовольственных ресурсов, в которых одно из главных мест отводится развитию подсобных хозяйств предприятий и организаций. При некоторых областных плановых комиссиях созданы консультативные советы по сельским подсобным хозяйствам предприятий, в состав которых входят ученые, другие специалисты сельского хозяйства. Эти советы дают рекомендации подсобным хозяйствам в зависимости от зоны их расположения по развитию животноводства, строительству объектов, механизации производственных процессов, организации труда, эффективному использованию техники, земли, удобрений, обобщают и распространяют передовой опыт.

¹ См.: *Сидоренко В.* Указ. соч. С. 98.

Действительно широкому размаху развития подсобных хозяйств способствует разработка Советами конкретных рекомендаций по их организации. Например, в соответствии с рекомендациями исполкома Ростовского областного Совета народных депутатов каждое предприятие области, где трудится более тысячи человек, должно иметь подсобное хозяйство с собственным производством кормов; предприятию с числом работающих более трех тысяч человек вместе с подсобным хозяйством целесообразно создать еще и теплицу площадью не менее одного гектара. Остальные предприятия и организации могут кооперировать свои силы и средства и также создавать подсобные хозяйства с полным циклом производства. Не вошедшие по тем или иным причинам в состав таких кооперативов коллективы должны иметь как минимум откормочники, разводить свиней, птицу с использованием для этих целей пищевых отходов, разнотравья, заготавливаемого на различных неудобьях, пустырях, обочинах дорог¹.

При решении вопросов, связанных с созданием подсобных хозяйств, предприятий и организаций, на практике возникают различные трудности. Наиболее часто они связаны с выделением земельных участков. Подсобным хозяйствам нередко отводятся чрезмерно маленькие участки, обеспечивающие лишь потребности в земле под строительство производных зданий и сооружений, что лишает эти хозяйства возможности выращивать корма и, следовательно, содержать скот и т. п. Решение такого рода проблем в значительной мере зависит от местных органов государственной власти, которые обязаны их решать своевременно и эффективно.

Особенность Продовольственной программы состоит в том, что она воплощает в себе целевой, комплексный подход, объединение усилий как самого сельского хозяйства, так и обслуживающих его отраслей промышленности, транспорта, торговли. Именно поэтому важным условием ее успешного выполнения является обеспечение сохранности производимой сельскохозяйственной продукции, бесперебойной работы заготовительных, транспортных, торговых и других организаций по перевозке, хранению и переработке продуктов сельского хозяйства, доведению их до потребителя.

С интересной инициативой в этом деле выступили Советы Саратовской области, призвавшие объединить усилия депутатских групп и постов, народных контролеров, активистов «Комсомольского прожектора», журналистов, рабочих и сельских корреспондентов в борьбе за полную сохранность и своевременную переработку урожая. Инициатива саратовцев нашла широкую поддержку у многих депутатов Советов. В частности, в автономных республиках, краях и областях РСФСР, в Узбекистане и в других местах взяты под депутатский контроль все

¹ См.: *Иваницкий Н.* Важнейший источник продовольственных ресурсов // Советы народных депутатов. 1983. № 7. С. 24–25.

звенья единой цепочки в продовольственном конвейере: поле — завод — прилавок. В стране по призыву саратовцев начался Всесоюзный поход под девизом «Все выращенное — сохранить!»¹. Одновременно Советы народных депутатов взяли под свой контроль строительство и своевременный ввод предприятий агропромышленного комплекса, объявив многие из них ударными².

Составной частью Продовольственной программы страны являются меры по социальному устройству села, дальнейшему повышению уровня благосостояния, культуры, медицинского и бытового обслуживания сельских жителей. Важную роль в осуществлении этих мер призваны сыграть местные Советы народных депутатов.

В соответствии с утвержденным майским (1982 г.) Пленумом ЦК КПСС постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О мерах по дальнейшему улучшению жилищных, коммунально-бытовых и социально-культурных условий жизни сельского населения» на исполкомы краевых и областных Советов возложено осуществление в 1982–1990 гг. комплексных мероприятий по социально-экономическому развитию села, направленных на дальнейшее преобразование сельских населенных пунктов в благоустроенные поселки, значительное увеличение объема жилищного, коммунального и культурно-бытового строительства, создание необходимых условий для закрепления кадров на селе, значительное улучшение культурно-бытового, медицинского и торгового обслуживания сельского населения, а также на ускоренное строительство дорог в колхозах, совхозах и других сельскохозяйственных предприятиях. Им также поручено разработать и осуществить в 1983–1990 гг. мероприятия по дальнейшему расширению и улучшению бытового обслуживания сельского населения.

На исполкомы местных Советов народных депутатов возложена обязанность обеспечивать продажу колхозникам, рабочим и служащим совхозов и других сельскохозяйственных предприятий и организаций топлива через подведомственные им топливно-снабженческие организации.

В необходимых случаях разрабатываются и реализуются специальные планы по отдельным сферам социального развития. Так, в Ростовской области разработан и успешно претворяется в жизнь утвержденный совместным постановлением бюро обкома партии, облисполкома и Министрства бытового обслуживания населения РСФСР перспективной комплексный план дальнейшего развития бытового обслуживания населения на одиннадцатую пятилетку. Он предусматривает новые формы работы в области бытового обслуживания, уже практикуемые

¹ См.: *Кручина Н.* Продовольственная программа — дело всенародное // Советы народных депутатов. 1982. № 9. С. 26.

² См. подр.: *Фетисов Т.* Ускорить темпы! // Советы народных депутатов. 1983. № 1. С. 43–48.

в отдельных районах области, для их повсеместного распространения. В плане намечены дополнительные меры по обеспечению областного управления бытового обслуживания строительными материалами и техникой, запланировано расширение номенклатуры типовых проектов для сельского индивидуального строительства с тем, чтобы полнее удовлетворить запросы населения. Составной частью плана является и разъяснительная работа, пропаганда новых видов услуг¹.

Освоение огромных капитальных вложений, строительство, реконструкция и благоустройство сельских населенных пунктов, совершенствование системы общественного обслуживания осуществляется на основе схем и комплексных проектов районных планировок, другой проектной документации. Успешно ведется эта работа, в частности, в Московской области². Здесь разработаны комплексные проекты районных планировок для всех административных районов. На их основе управления и отделы Мособлисполкома, исполкомы районных и городских Советов и их плановые комиссии решают вопросы размещения новых и реконструкции действующих предприятий, зон отдыха, дорожной сети, разработки планов экономического и социального развития районов, городов и сельских населенных пунктов, охраны природной среды³.

ЦК КПСС и Советы Министров СССР обязали исполкомы краевых, областных и районных Советов значительно улучшить работу по формированию и правильному использованию резерва руководящих кадров колхозного и совхозного производства, вести ее целенаправленно, планомерно, не допуская формализма; всемерно поощрять переход на работу в экономически слабые хозяйства руководителей и специалистов передовых колхозов и совхозов, помогать руководителям и специалистам в овладении искусством управления и хозяйствования.

Перед местными Советами поставлена задача поднять значение и строго соблюдать установленный порядок проведения аттестации руководящих работников и специалистов, осуществлять дополнительные меры по совершенствованию переподготовки и повышению квалификации руководящих кадров и специалистов.

Кадровая проблема, и в особенности подготовка рабочих кадров для сельскохозяйственной сферы, сегодня находится в центре внимания большинства местных Советов. Во многих сельсоветах и районах страны созданы советы по профессиональной ориентации и закреплению

¹ См.: *Ткаченко Н.* Селу — городской уровень обслуживания // Советы народных депутатов. 1982. № 8. С. 31–32.

² См. подр.: постановление Президиума Верховного Совета СССР «О работе Советов народных депутатов Московской области по социально-культурному развитию села» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1984. № 13. Ст. 187.

³ См.: *Огарков А.* Жилищное строительство и культурно-бытовое обслуживание на селе // Плановое хозяйство. 1983. № 6. С. 75–76.

молодежи на селе, которые возглавляются председателями исполкомов Советов и для координации действий которых созданы областные советы. Развернуто социалистическое соревнование между районами за лучшую постановку этого дела.

Выдвинутая XXVI съездом КПСС концепция агропромышленного комплекса как единого целого нашла на местах свое организационное оформление в принятых майским (1982 г.) Пленумом ЦК КПСС решениях о создании агропромышленных объединений и их советов. В соответствии с утвержденным Пленумом постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении управления сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса» такие объединения во главе с их советами были созданы на местах на уровне района, края, области.

Ведущая роль в организации и функционировании агропромышленных объединений и их руководящих органов играют Советы народных депутатов. Эта роль выражается прежде всего в том, что местные Советы создают агропромышленные объединения и образуют их советы — высшие органы управления этих объединений.

Так, согласно Типовому положению о районном агропромышленном объединении и Типовому положению об областном, краевом, республиканском (АССР) агропромышленном объединении, утвержденным постановлениями Совета Министров СССР от 25 ноября 1982 г.¹, краевые, областные и районные агропромышленные объединения создаются решениями исполнительных комитетов соответствующих Советов. Эти решения утверждаются Советами народных депутатов. Советы и их исполкомы решают также вопросы реорганизации (слияния, присоединения, разделения и выделения) и ликвидации агропромышленных объединений.

Совет районного агропромышленного объединения образуется на сессии районного Совета по представлению его исполкома в составе начальника районного управления сельского хозяйства (председатель совета, являющийся одновременно первым заместителем председателя райисполкома), председателей колхозов и директоров совхозов по должности, а также руководителей предприятий и организаций других отраслей агропромышленного комплекса и представителей соответствующих общественных организаций. Районный Совет в каждом конкретном случае утверждает и изменяет количественный и персональный состав совета объединений (п. 7 и 8 Типового положения о районном агропромышленном объединении).

Совет областного, краевого объединения образуется на сессии областного, краевого Совета народных депутатов по представлению его исполкома в составе первого заместителя председателя исполкома областного, краевого Совета (председатель совета), начальника област-

¹ СП СССР. 1983. № 1. Ст. 1 и 2.

ного, краевого управления сельского хозяйства (первый заместитель председателя совета объединения), руководителей организаций, входящих в состав объединения, председателей советов районных агропромышленных объединений и других должностных лиц. Областной, краевой Совет утверждает и изменяет количественный и персональный состав совета объединения (п. 8 и 9 Типового положения об областном, краевом, республиканском (АССР) агропромышленном объединении).

Ведущая роль Советов народных депутатов и их исполкомов в функционировании агропромышленных объединений и их советов выражается в том, что они направляют и контролируют деятельность этих объединений и их советов, подчиняющихся им в своей деятельности (п. 5 Типового положения о районном агропромышленном объединении и п. 6 Типового положения об областном, краевом, республиканском (АССР) агропромышленном объединении).

Направляя деятельность районных агропромышленных объединений и их советов, районные Советы народных депутатов и их исполкомы утверждают: положения о соответствующих районных объединениях, разработанные на основе Типового положения с учетом конкретных особенностей этих объединений; по представлению совета объединения — структуру и штатную численность управления сельского хозяйства райисполкома (рабочего аппарата совета районного агропромышленного объединения), исходя из утвержденных в установленном порядке нормативов численности работников, типовой структуры управлений сельского хозяйства райисполкомов и выделенных лимитов предельных ассигнований на содержание аппарата управления, с учетом специализации и структуры управлений сельскохозяйственного производства данного района.

Районные Советы народных депутатов утверждают также разработанные районными агропромышленными объединениями проекты планов продажи государству сельскохозяйственной продукции. Исполкомы районных Советов рассматривают представленные районными объединениями предложения по проектам планов закупок сельскохозяйственной продукции и поставок ее перерабатывающим предприятиям и организациям, по приемке продукции непосредственно в хозяйствах, по определению в районе сырьевых зон для перерабатывающих предприятий и закреплению за ними хозяйств — поставщиков сырья, с учетом необходимости более полного обеспечения заводов сельскохозяйственным сырьем требуемого ассортимента и качества, сокращения потерь продукции и затрат на транспортировку (п. 6, 13, 16, 17 и 24 Типового положения о районном агропромышленном объединении).

Направляя деятельность областных, краевых агропромышленных объединений, исполкомы областных, краевых Советов утверждают положения о соответствующих объединениях, разработанные на основе Типового положения с учетом их конкретных особенностей, и обеспечивают советы объединений рабочим аппаратом, которым явля-

ется аппарат управления сельского хозяйства исполкома областного, краевого Совета.

Исполкомы областных, краевых Советов рассматривают предложения объединений, вносимые ими по основным показателям проектов перспективных и годовых планов экономического и социального развития организаций и подведомственных им предприятий, входящих в состав объединений, а также разработанные объединениями предложения об объемах закупок сельскохозяйственной продукции по районам и категориям хозяйств и предложения о распределении по районам ассигнований из бюджета, выделенных колхозам, недостаточно оснащенным основными фондами и не располагающим собственными средствами для расширенного воспроизводства, на строительство жилых домов, детских дошкольных учреждений, клубов и других объектов культурно-бытового назначения и коммунального хозяйства, внутрихозяйственных дорог, на содержание детских дошкольных и культурно-просветительных учреждений и пионерских лагерей, а также на оплату этими колхозами страховых платежей.

Исполнительные комитеты областных, краевых Советов народных депутатов утверждают внесенные областными, краевыми объединениями предложения районных агропромышленных объединений о размерах надбавок к закупочным ценам на сельскохозяйственную продукцию, продаваемую государству низкорентабельными и убыточными колхозами, совхозами и другими сельскохозяйственными предприятиями в пределах выделенных области, краю средств на эти цели.

Плановые комиссии исполкомов краевых, областных Советов совместно с объединениями организуют разработку предложений по развитию агропромышленного комплекса области, края, а также по рациональному размещению производства соответствующих видов сельскохозяйственной продукции, предприятий и организаций по заготовке, переработке и хранению продукции и других предприятий и организаций с учетом народнохозяйственных интересов, рационального использования имеющихся ресурсов¹.

Вместе с тем, на наш взгляд, функции местных Советов, связанные с направлением ими деятельности агропромышленных объединений и их советов, нуждаются в уточнении. Прежде всего, следует подчеркнуть, что создание подчиненных Советам агропромышленных объединений означает возникновение нового вида отношений местных Советов с предприятиями, учреждениями и организациями вышестоящего подчинения, входящими в состав агропромышленных объединений. Представляется, что особенности этих отношений следовало бы отразить как в Типовых положениях, так и в Положениях о конкретных

¹ См. п. 7 и 15 Типового положения об областном, краевом, республиканском (АССР) агропромышленном объединении.

агропромышленных объединениях, в частности, точнее определить роль районных Советов в планировании экономического и социального развития районных агропромышленных комплексов, поскольку Типовое положение о районном агропромышленном объединении не дает четкого решения вопроса о соотношении сводных планов развития агропромышленных комплексов, на основе которых строится деятельность районных агропромышленных объединений и планов развития, утверждаемых районными Советами народных депутатов.

Нуждаются в решении также вопросы о порядке и формах отмены Советами народных депутатов решений органов агропромышленных объединений, о правовом статусе управлений сельского хозяйства исполкомов, круг функций которых как органов исполкомов не может совпадать с их функциями как рабочего аппарата агропромышленных объединений, и целый ряд других¹.

Важной задачей местных Советов в деле руководства агропромышленными объединениями и их органами является осуществление повседневного контроля за их деятельностью. В современных условиях в понятии контроля на первый план выдвигаются организация исполнения, оказание практической помощи, обобщение и внедрение передового опыта. Речь идет о необходимости проверки выполнения решений и планов не тогда, когда дело уже сделано или выявлены серьезные недостатки, а непосредственно в ходе выполнения, вслед за принятием решений. Опыт такой работы у некоторых Советов народных депутатов уже накоплен. О нем говорилось на заседании Президиума Верховного Совета СССР в ходе рассмотрения опыта создания работы агропромышленных объединений в Абашском районе Грузинской ССР и Талсинском районе Латвийской ССР².

Эффективность контроля местных Советов за деятельностью агропромышленных объединений и их органов во многом зависит от качества правового регулирования вопросов, связанных с осуществлением такого контроля, и в частности с отчетностью агропромышленных объединений и их органов перед Советами народных депутатов. В настоящее время ни порядок, ни периодичность этой отчетности не регламентированы. Между тем необходимость в такой регламентации, несомненно, имеется.

Как показывает практика, местные Советы народных депутатов за время, прошедшее после принятия Продовольственной программы, проделали значительную работу по ее реализации, направили свою организационную и политико-воспитательную работу на дальнейшее развитие сельского хозяйства, на превращение его в высокоэффективную отрасль экономики, на укрепление агропромышленного комплекса.

¹ См. подробнее: *Корневская Е.* Районные Советы и РАПО // *Хозяйство и право.* 1983. № 12. С. 10–15.

² *Ведомости Верховного Совета СССР.* 1982. № 11. С. 161.

Вместе с тем уровень работы многих Советов народных депутатов и их органов по осуществлению задач Продовольственной программы все еще не в полной мере отвечает требованиям XXVI съезда партии, майского (1982 г.) и последующих Пленумов ЦК КПСС. Об этом свидетельствует, в частности, деятельность ряда Советов народных депутатов Белорусской ССР по реализации Продовольственной программы.

Как отмечается в постановлении Президиума Верховного Совета СССР «О работе Советов народных депутатов Белорусской ССР по реализации Продовольственной программы»¹, многие советские органы республики не предъявляют должной требовательности к руководящим кадрам колхозов, совхозов и других организаций за решение возложенных на них задач, не уделяют еще необходимого внимания новым органам управления на селе, утверждению в их работе по-настоящему делового стиля. Не все местные Советы, их исполнительные комитеты, агропромышленные объединения обеспечивают эффективное использование созданного на селе производственно-технического потенциала и имеющихся резервов для наращивания производства продукции, повышения ее качества; уделяют необходимое внимание вопросам социального переустройства села. Президиум Верховного Совета СССР обязал Советы народных депутатов республики усилить работу по выполнению Продовольственной программы, принять необходимые меры: по устранению имеющихся в этой области недостатков².

Это постановление адресовано в первую очередь Советам народных депутатов Белоруссии. Однако оно касается и всех других Советов нашей страны, для которых реализация Продовольственной программы, неуклонное претворение в жизнь мер по обеспечению пропорционального и сбалансированного развития всех отраслей агропромышленного комплекса в целях устойчивого снабжения страны продуктами питания и сельскохозяйственным сырьем, дальнейшего повышения уровня жизни народа являются сегодня одними из основных задач деятельности.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 36. Ст. 552.

² См. также: постановление Президиума Верховного Совета РСФСР о работе Советов народных депутатов Горьковской области по выполнению Продовольственной программы РСФСР в части увеличения производства и сохранности сельскохозяйственной продукции // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 4. Ст. 139.

Вопросы внутреннего устройства Советов народных депутатов в статьях Олега Емельяновича Кутафина

Вступление

Особое место в творчестве Олега Емельяновича занимали вопросы внутреннего устройства и процедур деятельности органов представительства: его диссертация на соискание степени кандидата юридических наук посвящена правовому статусу постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР¹.

Система советов народных депутатов исследовалась на двух уровнях: внутреннем и внешнем.

Взаимоотношения постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР с Президиумом Верховного Совета СССР, правовой статус постоянных комиссии Советов (например, постоянных комиссий по делам молодежи), вопросы деятельности Советов в определенной сфере, совершенствование процедурных вопросов работы Советов справедливо отнести к исследованию внутреннего уровня Советов.

Взаимоотношения постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР, Президиума Верховного Совета СССР с Советом Министров СССР — пример исследований внешнего уровня работы Советов. Отметим счастливое сочетание двух интересующих с юности Олега Емельяновича тем — планирование и Советы народных депутатов, выразившееся в главах книг и лекционных курсах о вопросах деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования².

Целесообразно подчеркнуть дальнейшую трансформацию взглядов и широкое понимание термина «представительство» (и выборных долж-

¹ См.: *Кутафин О. Е.* Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1965. 20 с.

² См.: *Кутафин О. Е.* Некоторые вопросы деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования (глава IV). В кн.: Правовые проблемы дальнейшего совершенствования представительных органов государственной власти. М.: Изд-во МГУ, 1973.

ностных лиц, и депутатский корпус) в работах О.Е. Кутафина: «Представительная демократия — осуществление народом власти через выборных полномочных представителей, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют: весь народ, население, проживающее на той или иной территории»¹.

В. В. Комарова

Взаимоотношения постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР с Президиумом Верховного Совета СССР и с Советом Министров СССР²

Роль постоянных комиссий палат в работе Верховного Совета СССР на современном этапе развития Советского государства предопределяет необходимость всестороннего исследования вопросов их организации деятельности, правового положения. Большой интерес, с точки зрения такого исследования, представляют взаимоотношения постоянных комиссий палат с Президиумом Верховного Совета СССР и с Советом Министров СССР. Эти взаимоотношения существенно отличаются от отношений комиссий со всеми другими государственными органами. Поэтому они требуют специального рассмотрения.

О характере взаимоотношений постоянных комиссий палат с Президиумом Верховного Совета СССР

Постоянные комиссии являются органами палат Верховного Совета СССР. На них возложены разработка и предварительное рассмотрение проектов актов, вносимых на сессии Верховного Совета СССР, контроль за работой подотчетных ему органов государственного управления, содействие претворению в жизнь принятых им актов. Анализ работы комиссий показывает, что в своих взаимоотношениях с Президиумом Верховного Совета СССР они не ограничиваются выполнением этих функций. Так, Президиум Верховного Совета СССР передает на предварительное рассмотрение постоянных комиссий проекты отдельных своих указов, а также некоторые договоры, соглашения и иные внешнеполитические акты, утвержденные Правительством СССР и внесенные им ратификацию или денонсацию Президиума Верховного Совета СССР. Постоянные комиссии представляют свои заключения по всем этим документам.

¹ См.: *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России: учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби, Проспект, 2008. С. 103.

² *Кутафин О. Е.* Взаимоотношения постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР с Президиумом Верховного Совета СССР и с Советом Министров СССР // Советское государство и право. М.: Наука. 1966. № 4. С. 32–40.

В 1959 г. Президиум Верховного Совета СССР передал на заключение Экономической комиссии проект Указа «Об изменении дополнении «Закона об обязательном окладном страховании», внесенный на его утверждение Министерством финансов СССР. Экономическая комиссия подготовила по нему соответствующее заключение.

Комиссии по иностранным делам Совета Союза и Совета Национальностей только за 1963—1965 гг. представили свои заключения по вопросу о ратификации Договора о запрещении испытаний ядерного оружия в атмосфере, в космическом пространстве и под водой, Договора о дружбе, взаимной помощи и сотрудничестве между СССР и ГДР, Договора о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи между СССР и ПНР и по целому ряду аналогичных вопросов.

Кроме того, постоянные комиссии осуществляют разработку проектов указов и по собственной инициативе, вносят их на утверждение Президиума Верховного Совета СССР. Ряд таких проектов указов, связанных с применением Основ уголовного законодательства, уголовного судопроизводства и т. п., в том числе проекты Указов об усилении ответственности за нарушение правил о валютных операциях, об усилении борьбы с особо опасными преступлениями, о дополнении ст. 28 Основ уголовного судопроизводства, подготовили по своей инициативе за период деятельности Верховного Совета СССР пятого созыва Комиссии законодательных предположений палат. Все эти проекты были внесены на утверждение Президиума Верховного Совета СССР.

Таким образом, постоянные комиссии по инициативе Президиума Верховного Совета СССР либо по собственной инициативе осуществляют определенную подготовительную работу, способствующую успешному осуществлению задач Президиумом Верховного Совета СССР.

Эта деятельность комиссий характеризуется некоторыми чертами, свойственными обычной работе постоянных комиссий. Осуществляя предварительное рассмотрение и разработку проектов указов Президиума Верховного Совета СССР, которые затем, после принятия их Президиумом, вносятся на утверждение Верховного Совета СССР, комиссии бесспорно оказывают определенное содействие Верховному Совету СССР. Предварительно рассматривая международные договоры и соглашения, так же, как и некоторые другие акты внешнеполитического характера, утверждаемые Правительством СССР, представляя свои рекомендации по их ратификации или денонсации, комиссии тем самым не только содействуют работе Президиума Верховного Совета СССР, исполнению его функций, но и выполняют свои контрольные функции. Однако в целом эта деятельность комиссий не укладывается в рамки их обычной работы. И не только потому, что эта деятельность направлена на Показание содействия работе прежде всего Президиума Верховного Совета СССР, но и потому, что постоянные комиссии не ограничиваются предварительным рассмотрением или разработкой

проектов указов Президиума, вносимых им впоследствии на утверждение Верховного Совета СССР, либо предварительным рассмотрением международных договоров и соглашений, подлежащих его ратификации или денонсации.

В числе проектов актов Президиума, рассматриваемых по его инициативе комиссиями, имеются также проекты указов и постановлений Президиума, которые после их принятия не вносятся на утверждение Верховного Совета СССР. В частности, Комиссии законодательных предположений палат участвовали в разработке проекта постановления Президиума Верховного Совета СССР «О структуре центрального аппарата Прокуратуры СССР» от 7 апреля 1956 г., а также предварительно рассматривали проекты Указов «Об уголовной ответственности за мелкое хищение государственного и общественного имущества», «О порядке рассмотрения дел президиумами судов», которые после их принятия Президиумом в Верховного Совета не вносились на утверждение Верховного Совета СССР.

Все это говорит о необходимости определения характера таких взаимоотношений Президиума Верховного Совета СССР с постоянными комиссиями.

В настоящее время о характере этих взаимоотношений можно судить, главным образом, на основе исследования имеющейся практики постоянных комиссий палат и Президиума Верховного Совета СССР. Практика показывает, что в своих взаимоотношениях с комиссиями Президиум Верховного Совета СССР выступает как орган, осуществляющий координацию деятельности постоянных комиссий. Об этом свидетельствует, в частности, тот факт, что при передаче законопроектов и проектов иных актов Верховного Совета СССР на рассмотрение той или иной комиссии Президиум действует отнюдь не как нейтральный посредник, который призван лишь концентрировать в своих руках и затем распределять между постоянными комиссиями акты согласно их компетенции, то есть, служить своеобразной передаточной станцией. Напротив, как показывает опыт, Президиум Верховного Совета СССР мог бы выступать как орган, рекомендуемый комиссиям предварительное рассмотрение законопроектов, а также осуществление некоторых иных действий.

Это подтверждают, в частности, адресуемые Президиуму Верховного Совета СССР просьбы Совета Министров СССР о передаче на предварительное рассмотрение постоянных комиссий законопроектов, вносимых им на рассмотрение Верховного Совета СССР, а также аналогичного рода просьбы постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей, в том случае, когда подготовленные ими законопроекты требуют учета мнения других постоянных комиссий палат. Так, в 1959 г. Совет Министров, одобрив проект Закона о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик, обратился в Президиум с просьбой о передаче указанного проекта на рассмотрение Комиссий законодательных пред-

положений Совета Союза и Совета Национальностей. Как показывает опыт, Правительство СССР действует аналогичным образом и в других подобного рода случаях.

В 1959 г. Комиссии законодательных предположений палат обратились с письмом в Президиум Верховного Совета СССР, в котором сообщалось, что, учитывая особенности законопроекта о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик, они приняли решение просить Президиум направить этот законопроект Бюджетным комиссиям палат и Экономической комиссии Совета Национальностей с тем, чтобы учесть их мнение при окончательном рассмотрении проекта закона.

Совершенно очевидно, что в таких случаях речь идет о необходимости, принятия Президиумом Верховного Совета СССР соответствующих рекомендаций комиссиям, поскольку иначе едва ли потребовалась подобная процедура, так как обращаться с просьбами к постоянным комиссиям без всякого посредничества может любой государственный орган, в том числе и Совет Министров СССР, и другие постоянные комиссии.

Координационная деятельность Президиума Верховного Совета СССР позволяет ему не только направлять комиссиям соответствующие рекомендации, касающиеся предварительного рассмотрения ими проектов, актов, вносимых на рассмотрение Верховного Совета СССР, а также разработки таких актов¹, но и использовать помощь этих комиссий при осуществлении собственной деятельности.

Такая роль Президиума в его взаимоотношениях с постоянными комиссиями, сложившаяся на практике, не закреплена в настоящее время какими-либо юридическими нормами. Действующие Положения о Комиссиях законодательных предположений палат², а также постановление Совета Национальностей «Об образовании Экономической комиссии, Совета Национальностей» от 11 февраля 1957 г.³ вообще не касаются взаимоотношений постоянных комиссий с Президиумом Верховного Совета СССР. Однако с практической точки зрения она не только объяснима, но и вполне закономерна.

Являясь органами палат, постоянные комиссии в период между сессиями Верховного Совета СССР подчинены исключительно председателям палат. Между тем, согласно сложившейся практике руководство всей подготовительной деятельностью по проведению сессии Верховного Совета СССР, в которой весьма заметное место принад-

¹ Так, в апреле 1938 г., Президиум Верховного Совета СССР рекомендовал Комиссиям законодательных предположений палат разработать законопроект о порядке отзыва депутатов Советов и выборов депутатов взамен отозванных.

² См.: Заседания Верховного Совета СССР (третья сессия): стенографический отчет. Изд. Верховного Совета СССР. М., 1947. С. 395–400.

³ См.: Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва (шестая сессия): стенографический отчет. Изд. Верховного Совета СССР. М., 1957. С. 754.

лежит постоянным эмиссиям палат, возлагается главным образом на Президиум Верховного Совета СССР как орган государственной власти, деятельность которой тесно связана с работой Верховного Совета СССР и который располагает, в отличие, например, от председателей палат, всеми необходимыми для этой цели возможностями и аппаратом. В результате складывается положение, когда Президиум фактически обязан координировать деятельность постоянных комиссий палат, направлять их подготовительную работу. Но ни эта обязанность, ни соответствующие ей права юридически не закреплены.

Следует заметить, что аналогичное положение до недавнего времени имело место и в отношениях постоянных комиссий Верховных Советов союзных республик с Президиумами Верховных Советов этих республик. Однако в настоящее время в некоторых из них данный вопрос уже решен. Поэтому при исследовании характера взаимоотношений постоянных комиссий палат с Президиумом Верховного Совета СССР представляется целесообразным воспользоваться опытом союзных республик.

Взаимоотношения постоянных комиссий с Президиумом Верховного Совета в союзных республиках складываются различно. Так, в соответствии с Регламентом Верховного Совета Латвийской ССР «постоянные комиссии ответственны перед Верховным Советом Латвийской ССР, а в период между сессиями — перед Президиумом Верховного Совета Латвийской ССР» (ст. 60)¹. Согласно Положениям о постоянных комиссиях Верховных Советов БССР (ст. 7)², Киргизской ССР (ст. 4)³ и Эстонской ССР (ст. 2)⁴ в период между сессиями Верховных Советов работу постоянных комиссий координирует и направляет Президиум Верховного Совета республики. Анализируя эти различающиеся по своему содержанию решения вопроса, следует оказать, что первое из них вызывает возражения.

Закрепление ответственности постоянных комиссий перед Президиумом Верховного Совета противоречит самой природе постоянных комиссий. Постоянные комиссии являются органами палат Верховного Совета, поэтому они не должны быть ответственными перед кем-либо иным, кроме Верховного Совета и соответствующих его палат.

Один из сторонников признания ответственности комиссий перед Президиумом Верховного Совета — С. Г. Дробязко — считает, что эта ответственность обусловлена тем положением, которое занимает Пре-

¹ Ведомости Верховного Совета и Правительства Латвийской ССР. 1959. № 12. С. 12.

² См.: СЗ БССР. 1960. № 20. Ст. 151.

³ См.: Ведомости Верховного Совета и Правительства Киргизской ССР. 1959. № 29. Ст. 246.

⁴ См.: Третья сессия Верховного Совета Эстонской ССР пятого созыва: стенографический отчет. Таллин, 1960. С. 126–129.

зидиум Верховного Совета в системе государственных органов¹. Нам представляется, что подобная ответственность комиссий противоречит этому положению. Президиум Верховного Совета СССР является высшим органом государственной власти СССР. Однако он, как и все другие государственные органы Союза, подчинен Верховному Совету СССР. Поэтому с теоретической точки зрения, перед ним не могут быть ответственны какие-либо органы Верховного Совета СССР или его палат².

Удачным и вполне приемлемым для юридического урегулирования взаимоотношений постоянных комиссий палат с Президиумом Верховного Совета СССР представляется решение этого вопроса, принятое в Белорусской, Киргизской и Эстонской республиках.

Во-первых, такое решение отвечает потребностям практики. Во-вторых, оно соответствует тому положению в системе советских государственных органов, которое занимает Президиум Верховного Совета СССР как высший орган государственной власти, осуществляющий целый ряд функций по организации работы Верховного Совета СССР. Наконец, оно отнюдь не противоречит правовой природе самих постоянных комиссий, поскольку осуществление Президиумом Верховного Совета координации деятельности постоянных комиссий не только не предполагает, но полностью исключает между ними какие-либо отношения подотчетности и ответственности.

Наделение Президиума Верховного Совета СССР правом осуществлять координацию деятельности постоянных комиссий палат предопределяет необходимость четкой регламентации его функций, вытекающих из этого права. Опыт работы постоянных комиссий палат свидетельствует о том, что особенно важное практическое значение в этом отношении имеет решение вопроса о роли, которую должен играть Президиум Верховного Совета СССР в деле координации деятельности комиссий, связанной с предварительным рассмотрением ими проектов актов Верховного Совета СССР, вносимых на его рассмотрение.

Постановка этого вопроса диктуется следующими обстоятельствами. До сих пор юридически не определен круг проектов актов Верховного Совета СССР, подлежащих предварительному рассмотрению посто-

¹ См.: *Дробяжо С. Г.* Комиссии Верховного Совета союзной республики. М.: Госюриздат, 1962. С. 8.

² Правда, в литературе относительно правового положения Президиума Верховного Совета СССР бытует и другая точка зрения, согласно которой он является органом Верховного Совета СССР. Разумеется, с этих позиций возможна совершенная оценка взаимоотношений Президиума и постоянных комиссий, которая не исключает отношений подотчетности и ответственности. Однако эта точка зрения вызывает ряд серьезных возражений, о которых уже достаточно убедительно говорилось в работе И. Т. Беспалого «Президиум Верховного Совета союзной республики». М.: Госюриздат. М., 1959. С. 8–12.

янный комиссий палат. Лишь в отношении проектов народнохозяйственных планов СССР, государственных бюджетов СССР и отчетов об исполнении государственных бюджетов СССР установлен порядок, предусматривающий обязательное рассмотрение постоянными комиссиями¹.

Правда, в действующих Положениях о Комиссиях законодательных предположений палат (ст. 3) установлено, что эти комиссии представляют соответствующим палатам «заключения по законопроектам, вносимым на утверждение Верховного Совета СССР, за исключением законов проектов, относящихся к компетенции других постоянных комиссий». Поэтому применительно к законопроектам, вносимым на рассмотрение Верховного Совета СССР, можно, казалось бы, сделать вывод, что каждый из них, в зависимости от его содержания, подлежит предварительному рассмотрению одной из имеющихся постоянных комиссий палат. Однако тот факт, что из 241 закона², принятого Верховным Советом СССР за время его деятельности до седьмой сессии шестого созыва, только 53 предварительно рассматривались постоянными комиссиями³, говорит о том, что на практике этот вопрос решается иначе.

Как показывает практика, вопрос о предварительном рассмотрении постоянными комиссиями того или иного проекта акта, вносимого в Верховный Совет СССР, решается Президиумом Верховного Совета СССР. До сих пор имел место только один случай предварительного рассмотрения законопроекта комиссиями по поручению Верховного Совета СССР. Именно в результате такого поручения Комиссиями законодательных предположений палат был рассмотрен проект Закона о дальнейшем развитии колхозного строя и реорганизации МТС.

На наш взгляд, соответствующая практика в принципе не противоречит тем функциям, которые вправе исполнять Президиум Верховного Совета СССР как координатор деятельности постоянных комиссий палат.

Однако с точки зрения назначения постоянных комиссий она представляется неудачной, поскольку одной из основных целей создания комиссий является обеспечение тщательного и всестороннего изучения вносимых на рассмотрение Верховного Совета СССР вопросов, при самом активном участии в этой работе его депутатов на всех ее этапах.

Именно поэтому при юридическом решении вопроса о содержании координационной функции Президиума Верховного Совета СССР

¹ См.: ст. 17 и 25 Закона о бюджетных правах Союза ССР и союзных республик и п. «в» ст. 2 постановления Совета Национальностей «Об образовании Экономической комиссии Совета Национальностей».

² В это число не включены законы, разработанные и внесенные на рассмотрение Верховного Совета СССР постоянными комиссиями его палат.

³ Данные составлены на основе стенографических отчетов заседаний Верховного Совета СССР.

предоставляется целесообразным исходить из того, что предварительному рассмотрению постоянных комиссий палат должны подлежать все относящиеся к сфере их деятельности проекты актов Верховного Совета СССР¹. Функции же Президиума Верховного Совета СССР в области координации этой деятельности постоянных комиссий следовало бы ограничить передачей проектов актов Верховного Совета СССР на предварительное рассмотрение постоянных комиссий, за контролем сроков исполнения этой работы, направлением и объединением деятельности одноименных, а также всех прочих комиссии палат.

Взаимоотношения постоянных комиссий палат с Советом Министров СССР

Характер взаимоотношений постоянных комиссий с Советом Министров СССР определяется, прежде всего, положением, которое занимает Правительство СССР в системе советских государственных органов, а также спецификой самих постоянных комиссий.

Совет Министров СССР является высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти Союза ССР. Он возглавляет всю систему органов государственного управления СССР. Его компетенция охватывает важнейшие вопросы государственного управления во всех областях хозяйственной, политической и культурной жизни страны — и носит, следовательно, общий характер. Постоянные же комиссии действуют лишь в отдельных областях деятельности Верховного Совет СССР (в законодательной, некоторых специальных областях его компетенции).

Все это говорит о том, что взаимоотношения постоянных комиссий палат с Правительством СССР не могут строиться на той же основе, на которой построены их взаимоотношения с другими органами государственного управления СССР. Постоянные комиссии не располагают правом контроля над деятельностью Правительства СССР. Они не могут адресовать ему какие-либо требования. Как показывает практика, взаимоотношения постоянных комиссий с Советом Министров СССР основаны исключительно на принципах взаимодействия и сотрудничества. Это проявляется, в частности, в таких областях деятельности постоянных комиссий палат, как разработка предложений по различным вопросам хозяйственного и культурного строительства и направление их непосредственно в Совет Министров СССР, а также в работе Правительства СССР по их реализации.

Среди актов Правительства СССР имеется целая группа постановлений и распоряжений, принятых во исполнение предложений по-

¹ Исключение в этом смысле могут представлять лишь проекты актов об утверждении указов Президиума Верховного Совета СССР в том случае, когда проекты этих указов в процессе их подготовки вносились Президиумом на предварительное рассмотрение постоянных комиссий.

стоянный комиссий, адресованных Совету Министров СССР. Так, в 1957 г. Экономическая комиссия Совета Национальностей разработала и внесла на рассмотрение Совета Министров СССР ряд предложений по улучшению строительства школ и больниц, подготовке специалистов с высшим образованием, об ускорении темпов телефонизации и радиофикации, по улучшению эксплуатации и обеспечения сохранности государственного жилищного фонда. Совет Министров рассмотрел все эти предложения и в целях их реализации принял 19 декабря 1957 г. специальное постановление: «О мероприятиях по увеличению школьного и больничного строительства, по подготовке специалистов с высшим образованием, по улучшению эксплуатации государственного жилищного фонда и развитию радиофикации и телефонизации в союзных республиках в связи с предложением Экономической комиссии Совета Национальностей Верховного Совета СССР»¹. Целый ряд актов Правительства СССР был принят с учетом предложений комиссий².

Практика Экономической комиссии Совета Национальностей показывает, что эта комиссия не ограничивается разработкой и внесением на рассмотрение Правительства СССР предложений по различным вопросам хозяйственного и культурного строительства и, как правило, оказывает определенное содействие правительству в успешной реализации своих предложений. В частности, комиссия неоднократно подготавливала проекты актов Совета Министров СССР, связанные с реализацией разработанных ею предложений.

Известен также случай (правда, единственный) предварительного рассмотрения Экономической комиссией проекта постановления Правительства СССР. В октябре 1959 г. комиссия рассмотрела внесенный Министерством финансов СССР проект постановления Совета Министров СССР «О добровольном страховании имущества колхозов и населения» и представила правительству свое заключение по данному вопросу.

Эта работа осуществлялась Экономической комиссией по просьбе Правительства СССР, которое в соответствии с внесенным ранее на его рассмотрение этой комиссией, поручило Министерству финансов СССР подготовить проект соответствующего постановления. После завершения его разработки сочло целесообразным проверить, насколько он отражает предложение комиссии.

Одной из форм взаимодействия и сотрудничества Экономической комиссии Совета Национальностей с Советом Министров СССР является также подготовка ею заключений для правительства, касающихся изменения закупочных цен на сельскохозяйственные продукты. Она осуществляется комиссией в соответствии с ее постановлением по этому вопросу. Заключения подготавливаются по предложениям, представляет

¹ См.: СП СССР. 1957. № 16. Ст. 162.

² См.: СП СССР. 1961. № 1, 7, 8. Ст. 1, 49, 61; СП СССР. 1962. № 4. Ст. 29.

Госпланом СССР. Соответствующая обязанность Госплана СССР установлена постановлением Совета Министров СССР «Об отмене обязательных поставок и натуроплаты за работы МТС, о новом порядке, ценах и условиях заготовок сельскохозяйственных продуктов» от 30 июля 1958 г.¹

Специфический характер носит взаимодействие Комиссий законодательных предположений палат с Правительством СССР. Согласно Положениям о Комиссиях законодательных предположений Совета Союза и Совета Национальностей (ст. 4), комиссии имеют право, по согласованию с председателями соответствующих палат, входить в Совет Министров СССР. В отличие от всех других органов государственного управления СССР, эта структура располагает правом законодательной инициативы.

Предоставление Комиссиям законодательных предположений этого Справа было обусловлено тем, что комиссии, на которые возложена основная работа по подготовке законопроектов, не в состоянии осуществить ее только своими собственными силами².

Совет Министров СССР по поручению Верховного Совета СССР рассматривает предложения постоянных комиссий, вносимые на рассмотрение Верховного Совета СССР. Такие поручения ежегодно даются Правительству СССР при утверждении Верховным Советом проектов плана развития народного хозяйства СССР и государственного бюджета СССР³.

Как показывает практика, в процессе реализации предложений постоянных комиссий, представляемых на рассмотрение Верховного Совета СССР, Совет Министров СССР в необходимых случаях также пользуется содействием этих комиссий. Так, после утверждения Верховным Советом СССР Закона о государственном бюджете СССР на 1960 г. Госплан СССР обратился в Совет Министров СССР с предложением об использовании 440 млн руб., дополнительно выделенных Верховным Советом СССР для распределения между союзными республиками по просьбе Экономической комиссии Совета Национальностей⁴.

¹ См. СП СССР. 1958. № 1. Ст. 92 (п. 33).

² См.: Заседания Верховного Совета СССР (третья сессия): стенографический отчет. Изд. Верховного Совета СССР. М., 1947. С. 327.

³ Касаясь роли Правительства СССР в реализации предложений постоянных комиссий; вносимых на рассмотрение Верховного Совета СССР, следует сказать, что, несмотря на имевшую до сих пор место довольно успешную реализацию подавляющего большинства предложений постоянных комиссий, сам порядок их рассмотрения представляется неудачным. Согласно сложившейся практике Верховный Совет СССР передает решение этих вопросов на усмотрение Совета Министров. Между тем более правильным представляется порядок, при котором они решались бы в принципе самим Верховным Советом СССР. Такой порядок больше соответствовала бы демократическим принципам его деятельности.

⁴ См.: ст. 9. Закона о государственном бюджете СССР на 1960 г. (Заседания Верховного Совета СССР пятого созыва (третья сессия): стенографический отчет. Изд. Верховного Совета СССР. 1959. Ст. 692).

Совет Министров СССР, рассмотрев предложение Госплана СССР, поручил ему внести этот вопрос на обсуждение и заключение Экономической комиссии Совета Национальностей. Рассмотрев по просьбе Госплана СССР этот вопрос, Экономическая комиссия приняла постановление о целесообразном, на ее взгляд, распределении указаны средств¹. Постановление было затем согласовано с Госпланом СССР уточнено в соответствии с его предложением и внесено в Правительства СССР. Основываясь на предложениях Экономической комиссии, Совет Министров СССР своим постановлением утвердил распределение союзным республикам дополнительно выделенных средств на капиталовложения.

При анализе взаимоотношений постоянных комиссий палат с Правительством СССР обращает на себя внимание то обстоятельство, что до сих пор полностью отсутствует правовая регламентация этих отношений. Между тем такая регламентация весьма необходима.

В частности, представляется целесообразным юридически закрепить право и обязанность постоянных комиссий палат обращаться в Совет Министров СССР с предложениями по различным, входящим в его компетенцию вопросам хозяйственного и социально-культурного строительства, не дожидаясь созыва очередной сессии Верховного Совета СССР. Также стоит отметить, что наиболее целесообразные, с точки зрения имеющейся практики, формы методы содействия постоянных комиссий Правительству СССР в реализации этих предложений, обязанность Совета Министров СССР рассматривать предложения постоянных комиссий и уведомлять их о результатах такого рассмотрения в установленные для этого сроки. Обязанность Правительства СССР содействовать постоянным комиссиям при решении ими различного рода организационных вопросов, возникающих в их взаимоотношениях с подчиненными Правительству СССР органами государственного управления. Следовало бы также регламентировать порядок рассмотрения Правительством СССР предложений постоянных комиссий, вносимых на рассмотрение Верховного Совета СССР. При этом было бы целесообразно предусмотреть обязанность Совета Министров СССР не только сообщать постоянным комиссиям о результатах такого рассмотрения, но и отчитываться по этим вопросам непосредственно перед Верховным Советом СССР.

Представляется, что такая регламентация не только способствовала бы дальнейшей активизации деятельности постоянных комиссий палат, но и сыграла бы весьма положительную роль с точки зрения использования ими лучших форм и методов работы, сложившихся в процессе многолетней деятельности этих органов палат Верховной Совета СССР.

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1960. № 3. С. 40.

Постоянные комиссии по делам молодежи Советов¹

На современном этапе коммунистического строительства, когда практически решаются вопросы создания материально-технической базы коммунизма, совершенствования общественных отношений, формирования всесторонне развитого человека, перед партией и государством, перед советской общественностью встают новые задачи в деле воспитания молодого поколения. Исключительно важная роль в этом принадлежит представительным органам — Советам депутатов трудящихся, которые за последнее время уделяют большое внимание работе с молодежью. Ярким свидетельством этого является, в частности, создание ими постоянных комиссий по делам молодежи.

Постоянные комиссии по делам молодежи стали образовываться Советами с 1968 г. Они создавались по рекомендации ЦК КПСС, содержащейся в постановлении «О 60-летию ВЛКСМ и задачах коммунистического воспитания молодежи»². ЦК КПСС признал целесообразным создать постоянные депутатские комиссии по делам молодежи в Верховных Советах и в таких местных представительных органах государственной власти, как краевые, областные, окружные, городские и районные Советы депутатов трудящихся. Имелось в виду, что комиссии будут созданы теми Советами, которые по количественному составу депутатов располагают реальными возможностями для увеличения числа комиссий.

Однако практика показала, что такими возможностями располагают и некоторые сельские и поселковые Советы. Поэтому фактически постоянные комиссии по делам молодежи были созданы всеми Верховными Советами, краевыми, областными, окружными, городскими и районными, а также некоторыми сельскими и поселковыми Советами. Так, в Челябинской области такие комиссии имеются в 69 сельских и 13 поселковых Советах, в Курганской области — в 13 сельских и 3 поселковых Советах. Всего в нашей стране в настоящее время функционирует 9825 постоянных комиссий по делам молодежи, насчитывающих в своем составе более 61 тыс. депутатов.

Появившись недавно, эти комиссии еще не были объектом исследования в юридической литературе. Между тем на практике возникают важные вопросы их организацией и деятельности, требующие своевременного решения.

Предметы ведения и задачи комиссий. Комиссии по делам молодежи являются одним из видов постоянных комиссий Советов, поэтому они

¹ Кутафин О. Е. Постоянные комиссии по делам молодежи Советов // Советское государство право. № 4. 1971.

² См.: Коммунист. 1968. № 16. С. 11.

обладают всеми основными чертами, свойственными этим комиссиям. Как и все другие постоянные комиссии, комиссии по делам молодежи — это рабочие органы Советов, избираемые ими из числа своих депутатов; характер выполняемых ими задач таков же, как и у других постоянных комиссий. Вместе с тем комиссиям по делам молодежи присущи и свои специфические черты. К их числу относятся прежде всего предметы ведения комиссий. Предметы ведения комиссий по делам молодежи по своему содержанию весьма разнообразны. Однако их объединяет одно общее свойство: все они тесно связаны с молодежной проблематикой — с делами молодежи, ее заботами, интересами и т. д. Они могут быть разделены на три основные группы: 1) вопросы образования, профессионального обучения, труда, быта, отдыха и охраны здоровья молодежи, обеспечения ее прав и интересов; 2) вопросы коммунистического воспитания молодежи; 3) вопросы, связанные с участием советской молодежи в государственном, хозяйственном и социально-культурном строительстве.

Предметы ведения комиссий по делам молодежи позволяют конкретизировать их задачи: а) содействие Советам, а также соответственно Президиумам Верховных Советов или исполкомам местных Советов в разрешении вопросов воспитания, образования, профессионального обучения, труда, быта, отдыха и охраны здоровья молодежи, обеспечения ее прав и интересов; б) контроль за исполнением соответствующих решений Советов и их органов, а также контроль за работой министерств, ведомств, отделов и управлений исполкомов, предприятий и учреждений с точки зрения правильного решения ими вопросов воспитания, образования, профессионального обучения, труда, быта, отдыха и охраны здоровья молодежи, обеспечения ее прав и интересов, участия в государственном, хозяйственном и социально-культурном строительстве; в) организаторская работа по приучению граждан, в первую очередь молодежи, к осуществлению мероприятий партии, решений Советов и других (государственных органов, касающихся молодежи, развертывание самостоятельности и инициативы молодежи.

Основные направления деятельности комиссий. Задачи комиссий по делам молодежи оказывают определяющее влияние на основные направления их деятельности. Как доказывает практика, в настоящее время комиссии по делам молодежи действуют в трех основных направлениях. Ведущее место занимает работа, связанная с проверкой деятельности министерств, ведомств, отделов и управлений исполкомов, предприятий, организаций и учреждений в области воспитания, образования, профессионального обучения, труда, быта, отдыха и охраны здоровья молодежи, обеспечения ее прав и интересов, вовлечения в государственное, хозяйственное и социально-культурное строительство, а также разработка рекомендаций по всем этим вопросам. Как известно, воспитательная работа среди молодежи организуется повсеместно: и по

месту работы или учебы, и по месту жительства, и по месту проведения молодыми людьми своего досуга. Поэтому и проверка этой работы комиссиями организуется главным образом по отдельным предприятиям и учреждениям, колхозам и совхозам, учебным заведениям, ЖЭКам, рабочим и студенческим общежитиям, клубам, стадионам и т. д.

Весьма положительным следует признать тот факт, что большинство комиссий, рассматривая вопросы воспитательной работы с молодежью, стремятся дифференцировать свою деятельность в зависимости от рода занятий молодежи, возраста и т. д. Именно так строит свою работу, например, Комиссия по делам молодежи Московского городского Совета. В течение 1960—1970 гг. эта комиссия неоднократно рассматривала вопросы воспитания молодежи, в частности практику работы с молодежью и подростками по месту жительства в ряде районов Москвы, состояние воспитательной работы с молодежью в общежитиях столицы и т. п.

Другая важная группа вопросов, изучаемых и рассматриваемых комиссиями, относится к сфере образования и профессионального обучения молодежи. Это повышение молодежью своего общеобразовательного и профессионального уровня.

Следует сказать, что многими из этих вопросов обучения молодежи призваны заниматься не только комиссии по делам молодежи, но и комиссии по народному образованию и культуре. Поэтому с самого начала работы комиссий по делам молодежи возникла проблема разграничения функций между указанными комиссиями. Многие комиссии по делам молодежи местных Советов нашли удачное разрешение этой проблемы; они рассматривают такие вопросы образования молодежи, которые связаны с воспитанием молодежи в процессе ее обучения. В частности, комиссия по делам молодежи Мценского районного Совета (Орловская область) заинтересовалась профессиональной ориентацией школьников района. Это было вызвано тем, что в колхозах и совхозах района не хватало рабочих рук, а молодежь, мало интересующаяся сельскохозяйственным трудом, уходила из сел в города. Среди старшеклассников целого ряда школ района комиссия распространила анкету, в которой учащимся были поставлены следующие вопросы: твои жизненные планы; где бы ты хотел работать, или учиться после окончания школы; кто или что повлияло на такое твое решение. Результаты анкетного опроса выявили необходимость рассмотреть вопрос о работе районного отдела народного образования и районного управления сельского хозяйства по профессиональной ориентации учащихся сельских школ. Обсудив вопрос, комиссия рекомендовала отделу народного образования и управлению сельского хозяйства разработать систему мероприятий по профессиональной ориентации во всех звеньях народного образования и обратить особое внимание на усиление трудового воспитания школьников уже с начальных классов. Руководителям колхозов и совхозов рекомендовано обеспечить участие специалистов сельского хо-

зйства в работе среди молодежи, решить вопрос о выделении школам сельскохозяйственной техники для факультативных занятий учащихся.

Как показывает практика, наряду с воспитанием, образованием и профессиональным обучением, большое место в работе комиссий по делам молодежи занимают вопросы труда, быта отдыха и охраны здоровья молодежи. Комиссии интересуются широким кругом проблем, связанных с трудоустройством молодежи, ее приемом на работу и увольнением, охраной труда молодежи, ее участием в социалистическом соревновании и в движении за коммунистический труд, воспитанием у молодежи любви к труду, развитием технического творчества и т. д. Особо следует выделить такие аспекты этой работы, как изучение занятости молодежи в различных отраслях народного хозяйства, а также формирование на предприятиях определенных традиций работы с молодежью, которые способствовали бы закреплению молодых людей на этих предприятиях. Первый аспект особенно важен с точки зрения обеспечения молодыми работниками именно тех отраслей народного хозяйства, в которых ощущается нехватка рабочей силы. Второй — с точки зрения борьбы с текучестью кадров. Опыт свидетельствует о том, что многие комиссии по делам молодежи не только проявляют большой интерес к этим проблемам, но и активно содействуют их решению. Так, комиссия по делам молодежи Петропавловского районного Совета (Алтайский край) заинтересовалась тем, что в торговых организациях района мало работает молодежи. Изучив этот вопрос и рассмотрев его на одном из своих заседаний, комиссия порекомендовала райпотребсоюзу послать на шестимесячные курсы 20 выпускников школ, пожелавших после беседы с членами комиссии специализироваться в области торговли.

Рассматривая организацию быта молодежи, комиссии чаще всего интересуются состоянием бытовых условий молодежи, проживающей в общежитиях. Так, комиссия по делам молодежи Бийского городского Совета (Алтайский край) изучила, как поставлена культурно-массовая работа в общежитиях, кто возглавляет этот участок работы и руководит им, есть ли советы общежитий, чем они занимаются, бывают ли в общежитиях руководители предприятий и учебных заведений. Особое внимание было обращено на дисциплину, жилищно-бытовые условия молодежи. Результаты проверки были обсуждены на заседании комиссии с участием руководителей предприятий, профсоюзных организаций, секретарей комсомольских комитетов, руководителей учебных заведений, воспитателей общежитий.

В деле организации отдыха молодежи большое внимание уделяется использованию молодежью свободного времени. При разработке своих рекомендаций комиссии стремятся, с одной стороны, добиться такой работы соответствующих организаций, чтобы молодым людям был обеспечен хороший отдых и действительно культурный досуг с учетом их интересов, свободного времени и т. д., а с другой — направить работу

с молодежью на предприятиях, в учреждениях, колхозах и совхозах, в учебных заведениях так, чтобы это помогало молодым людям рационально и целенаправленно использовать свое свободное время. Именно такую цель преследуют многочисленные рекомендации, направленные на повышение молодежи общеобразовательного и профессионального уровня, своей квалификации и т. д.

Так, в апреле 1969 г. Комиссия по делам молодежи Верховного Совета РСФСР рассмотрела вопрос об использовании молодежью свободного времени в связи с пяти дневной рабочей неделей. Были заслушаны сообщения первого заместителя министра высшего и среднего специального образования РСФСР, заместителя министра культуры РСФСР, председателя Комитета по физической культуре и спорту при Совете Министров РСФСР, начальника управления вечерних школ Министерства просвещения РСФСР, председателя исполкома Брянского областного Совета депутатов трудящихся, а также заместителя председателя исполкома Ивановского областного Совета. Комиссия отметила, что новый режим работы предприятий и учреждений открыл молодежи дополнительные возможности для учебы, повышения культурного уровня, занятия спортом и т. д. Вместе с тем комиссия указала, что в организации использования свободного времени молодежью имеются недостатки. Мало еще уделяется внимания привлечению молодежи к учебе в общеобразовательных школах, профессионально-технических училищах. Культурно-просветительные учреждения не всегда еще полностью удовлетворяют запросы молодежной аудитории; в ряде мест имеются недостатки в постановке спортивно-массовой работы; спортивные сооружения используются плохо. Комиссия рекомендовала министерствам и ведомствам республики, Советам Министров АССР, исполкомам краевых и областных Советов принять меры к более рациональному использованию молодежью свободного времени, всемерно поддерживать стремление юношей и девушек использовать один из выходных дней в основном для повышения общеобразовательного, профессионально-технического, культурного уровня и участия в общественно полезных и оборонно-массовых мероприятиях. Комиссия обратилась с просьбой к ВЦСПС, ЦК ВЛКСМ, ЦК ДОСААФ оказать содействие министерствам и ведомствам РСФСР, исполкомам местных Советов в выполнении этой важной задачи¹.

Как показывает практика, заметное место в деятельности комиссий по делам молодежи занимают вопросы участия молодежи в государственном управлении, в делах Советов. Именно об этом свидетельствует состоявшееся в мае 1969 г. совместное заседание постоянных комиссий по делам молодежи Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР, на котором обсуждался этот вопрос. Ко-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1969. № 19. С. 379–380.

миссии рассмотрели опыт работы местных Советов Грузинской ССР и Оренбургской области по привлечению молодежи к деятельности Советов депутатов трудящихся, а также собранные членами комиссий аналогичные материалы по Украинской ССР и Киргизской ССР, Карельской, Татарской и Тувинской автономным республикам, Приморскому краю, Архангельской, Воронежской, Гомельской, Ивановской, Ленинградской, Наманганской, Целиноградской и Черниговской областям, Горно-Алтайской автономной области, г. Нижнему Тагилу Свердловской области, Лубенскому району Полтавской области и Тимашевскому району Краснодарского края. На заседании было отмечено, что местные Советы ведут большую работу по привлечению юношей и девушек к управлению государством, к решению задач хозяйственного и социально-культурного строительства, проявляют постоянную заботу о них. Комиссии рекомендовали местным Советам еще шире привлекать молодежь к хозяйственному и социально-культурному строительству, регулярно вносить на рассмотрение сессий, исполнительных комитетов, заседаний постоянных комиссий вопросы коммунистического воспитания, образования, профессиональной подготовки, труда, быта и отдыха юного поколения¹.

Особое место в работе комиссий по делам молодежи, связанной с проверкой деятельности министерств, ведомств, отделов и управлений исполкомов, предприятий, организаций и учреждений в области воспитания, образования, профессионального обучения, труда, быта, отдыха и охраны здоровья молодежи, вовлечения ее в государственное, хозяйственное и социально-культурное строительство, занимает контроль за исполнением соответствующих решений Советов и других государственных органов, а также решений самих комиссий. Осуществляя этот контроль, многие комиссии интересуются опросами соблюдения законодательства о труде, быте и отдыхе молодежи. Так, Комиссия по делам молодежи Орехово-Зуевского городского Совета в процессе проверки соблюдения законодательства об охране труда молодежи и подростков на заводе «Стекломаш» изучила организацию труда молодежи на этом предприятии, продолжительность рабочего дня подростков, порядок предоставления им отпусков, условия труда подростков в ночное и сверхурочное время и т. д. На этой основе комиссией был разработан ряд рекомендаций, направленных на обеспечение строгого соблюдения трудового законодательства, сокращения текучести кадров, улучшения условий труда и быта молодежи.

Как показывает практика, комиссии по делам молодежи все больше внимания уделяют и вопросам, связанным с контролем за исполнением решений Советов и других государственных органов, касающихся воспитания, образования, профессионального обучения, труда, быта,

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1969. № 22. С. 240–241.

отдыха и охраны здоровья молодежи, вовлечения ее в государственное, хозяйственное и социально-культурное строительство. Так, в феврале 1970 г. Комиссии по делам молодежи палат Верховного Совета СССР на совместном заседании обсудили работу Министерства сельского хозяйства СССР, Министерства просвещения СССР, Министерства культуры СССР и Государственного комитета Совета Министров СССР по профессионально-техническому образованию по дальнейшему повышению общеобразовательного, технического и культурного уровня молодежи села вовлечению ее в сельскохозяйственное производство. Было отмечено, что министерства и ведомства проводят значительную работу в этом направлении. Вместе с тем члены комиссий подвергли резкой критике ряд существенных недостатков и упущений в работе с сельской молодежью. Руководители некоторых хозяйств уделяют еще недостаточно внимания обеспечению молодым колхозникам и рабочим совхозов необходимых производственных и культурно-бытовых условий, не всегда соблюдают требования законодательства о труде молодежи и подростков. В ряде колхозов и совхозов молодые механизаторы используются не по специальности, за ними закрепляется старая техника, вследствие чего они не выполняют норм выработки и получают низкую заработную плату. Неудовлетворительные производственные и культурно-бытовые условия отрицательно влияют на вовлечение юношей и девушек в сельскохозяйственное производство. На заседании говорилось о необходимости расширения подготовки кадров молодых профессий для сельского хозяйства в системе профессионально-технического образования, а также улучшения культурно-массовой работы на селе и т. д. Комиссии приняли решение рекомендовать соответствующим министерствам и ведомствам устранить недостатки и улучшить работу по вовлечению и закреплению молодежи в сельскохозяйственном производстве, повышению ее общеобразовательного, технического и культурного уровня¹.

Надо отметить, что к этим вопросам уже с первых шагов своей деятельности обратились и многие комиссии по делам молодежи местных Советов. Так, в частности, Комиссия по делам молодежи Ленинградского городского Совета на одном из первых своих заседаний обсудила, как выполняется решение исполкома городского Совета об улучшении воспитательной работы с детьми и подростками по месту жительства. Готовясь к заседанию, члены комиссии проверили работу с детьми и подростками по месту жительства в Калининском и Колпинском районах. На заседании было заслушано сообщение заместителя заведующего городским отделом народного образования, возглавлявшего также городской методический совет, созданный для координации работы инструкторов жилищных контор города по культурно-массо-

¹ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1970. № 9. С. 22–24.

вой и спортивной работе с подростками. Комиссия выработала ряд конкретных предложений, направленных на дальнейшее улучшение воспитательной работы с детьми и подростками по месту жительства. В частности, по ее представлению исполком городского Совета решил обеспечить инструкторов ЖЭК по культурно-массовой и спортивной работе с подростками служебной площадью, а также одобрил предложение зачислять период их работы в жилищной конторе в педагогический стаж. Комиссия представила свои рекомендации также Главному управлению культуры, комитету физкультуры и спорта и городскому жилищному управлению.

Эффективность деятельности комиссий по делам молодежи во многом зависит от того, как выполняются их решения по различным вопросам, затрагивающим интересы молодежи. Вот почему одно из ведущих мест в контрольной деятельности комиссий занимает проверка исполнения решений. Как показывает практика, такой контроль осуществляется комиссиями путем периодических проверок их исполнения и посредством организации повседневного наблюдения за реализацией решений, осуществляемого выделенными для этого членами комиссий.

Второе направление деятельности, характерное в основном для комиссий по делам молодежи местных Советов, включает организаторскую работу в области воспитания, образования, профессионального обучения, труда, быта, отдыха и охраны здоровья молодежи, обеспечения ее прав и интересов, вовлечения молодежи в государственное, хозяйственное и социально-культурное строительство. Комиссии выступают непосредственными организаторами многих массово-политических мероприятий среди молодежи: новые обряды, дни революционных традиций, вечера революционной символики, вечера встречи поколений, вечера дружбы молодежи, маевки, встречи с Героями Советского Союза, Героями Социалистического Труда, с ветеранами войны и труда, ветеранами партии и комсомола и т. д. Комиссии являются организаторами и активными участниками проводимой среди молодежи разъяснительной работы, касающейся политики партии и правительства. Большое место в этой работе занимает ознакомление молодежи с законами Советского государства. Организаторской деятельностью комиссий охватывается также их работа с молодыми депутатами. Комиссии организуют собрания молодых депутатов, семинары, на которых депутаты обмениваются опытом своей деятельности, получают различные консультации, встречаются с опытными депутатами, слушают лекции, участвуют в беседах и т. д.

Важной частью организаторской работы комиссий является реализация решений Советов и их исполкомов, вышестоящих органов и собственных решений. Комиссии не ограничиваются проверкой реализации решений. Они осуществляют значительную организаторскую работу, имеющую своей целью оказание помощи отделам и управлениям»

исполкомов, предприятиям, организациям и учреждениям в успешном выполнении этих решений. Так, в практике широкое распространение получило прикрепление членов комиссий к предприятиям, организациям, учреждениям, учебным заведениям для оказания помощи их руководителям в деле осуществления рекомендаций комиссий, решений Советов, их исполкомов и вышестоящих органов, касающихся молодежи, и для мобилизации общественности, в частности молодежи, на успешную реализацию этих решений.

Третье направление деятельности комиссий по делам молодежи включает их работу, связанную с подготовкой к сессиям Советов, к заседаниям Президиумов Верховных Советов и исполкомов местных Советов материалов, касающихся вопросов образования, профессионального обучения, труда, быта, отдыха и охраны здоровья молодежи, обеспечения ее прав и интересов, участия в государственном, хозяйственном и социально-культурном строительстве. Степень участия комиссий в этой работе может быть различной. Она зависит от активности самих комиссий, от характера готовящихся материалов и ряда других обстоятельств. В одних случаях комиссии выступают инициаторами постановки вопросов на сессиях Советов, на заседаниях Президиумов Верховных Советов и исполкомов местных Советов, а также самостоятельно осуществляют их подготовку. Так, Комиссия по делам молодежи Ленинградского городского Совета за время своей работы трижды возвращалась к рассмотрению мер по улучшению коммунально-бытового и культурного обслуживания проживающих в общежитиях, а затем, самостоятельно его подготовив, внесла этот вопрос также на обсуждение сессии городского Совета. В других случаях комиссии выступают участниками подготовки такого рода вопросов. Так, Комиссия по делам молодежи Бийского городского Совета (Алтайский край) сразу же после образования занялась изучением условий жизни молодежи, проживающей в общежитиях заводов, предприятий и учебных заведений города, постановкой в них воспитательной работы. Комиссия не ограничилась рассмотрением этого вопроса на своем заседании. Через некоторое время она вошла в исполком городского Совета с предложением обсудить его на сессии городского Совета. Предложение было принято, и комиссия вместе с исполкомом, городским комитетом комсомола и рядом других организаций города активно включилась в его подготовку к рассмотрению на сессии.

Комиссии по делам молодежи принимают активное участие в разработке или предварительном рассмотрении проектов законов и иных актов Верховных Советов, актов Президиумов Верховных Советов, решений местных Советов, затрагивающих интересы молодежи, а также проектов актов Советов по народнохозяйственному плану и бюджету.

Говоря об участии комиссий по делам молодежи в подготовке материалов к сессиям Советов, к заседаниям Президиумов Верховных Советов

тов и исполкомов местных Советов, нельзя не отметить, что эта работа, занимающая одно из ведущих мест в деятельности всех других постоянных комиссий Советов, не получила еще достаточного развития в работе многих комиссий по делам молодежи. Возьмем, например, Алтайский край. На его территории в настоящее время действуют 76 комиссий по делам молодежи. Однако только 42 из них в 1969 г. принимали участие в подготовке вопросов на сессии Советов. Некоторые из этих комиссий ограничивали подготовительную работу к сессиям обсуждением проектов решений, выносимых на утверждение очередных сессий Совета. Такое положение характерно для многих комиссий по делам молодежи, действующих на территории других краев и областей РСФСР, а также ряда других союзных республик. Оно объясняется главным образом тем, что на первых порах многие комиссии уделяют основное внимание именно тем направлениям своей деятельности, которые в большей мере отражают специфику их задач, дают им возможность лучше познакомиться с состоянием дел. Однако с накоплением опыта работы сфера деятельности комиссий все больше расширяется.

Некоторые вопросы деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования¹

1. Развитие основных направлений деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования

Неотъемлемой чертой социалистической системы хозяйства является планомерное развитие производительных сил. «Хозяйственная жизнь СССР, — указывается в ст. 11 Конституции СССР, — определяется и направляется государственным народнохозяйственным планом в интересах увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности». Используя закон планомерного развития народного хозяйства, Советское государство посредством народнохозяйственных планов поддерживает необходимую пропорциональность между различными отраслями общественного хозяйства.

В условиях социализма планирование служит важнейшим методом государственного руководства народным хозяйством, центральным

¹ *Кутафин О. Е.* Некоторые вопросы деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования (глава IV). В кн.: Правовые проблемы дальнейшего совершенствования представительных органов государственной власти. М.: Изд-во МГУ, 1973.

звеном, сердцевиной этого руководства. Планирование в Советском государстве основывается на подлинно демократических началах, позволяющих успешно сочетать определенную степень централизма в осуществлении руководства народным хозяйством с широкой самостоятельностью и инициативой мест, привлекать к руководству хозяйственной жизнью страны широкие массы граждан.

Плановое развитие народного хозяйства СССР — результат повседневной организаторской работы партийных и государственных органов, широкого участия в ней советской общественности. Особая роль в осуществлении задач народнохозяйственного планирования принадлежит Советам депутатов трудящихся как органам государственной власти. Они объединяют и направляют деятельность всех государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, связанную с народнохозяйственным планированием, играют решающую роль в системе планового руководства народным хозяйством страны. В этом находит одно из ярких проявлений ленинский принцип полновластия Советов.

Широкими полномочиями в области планирования наделены местные Советы депутатов трудящихся.

Основное направление деятельности местных Советов в области народнохозяйственного планирования составляет работа, связанная с планированием развития подведомственного Советам хозяйства и социально-культурного строительства. Надо отметить, что место этой работы в общей деятельности местных Советов, ее содержание, объем и эффективность на разных этапах советского строительства были различными. Они определялись в первую очередь степенью централизации государственного руководства, что находило свое отражение в объеме полномочий местных Советов в области планирования подведомственного хозяйства социально-культурного строительства, в фактическом содержании данных полномочий, а также в объеме и структуре хозяйства, подведомственного этим Советам.

Излишняя централизация в государственном управлении, имевшая место в нашей стране в послевоенный период вплоть до середины 50-х годов, отрицательно сказывалась на состоянии планового руководства местных Советов подведомственным им хозяйством. Во-первых, были полностью лишены возможности осуществлять такое руководство сельские и поселковые Советы — самый многочисленный вид местных представительных органов государственной власти в нашей стране. Во-вторых, все другие местные Советы, располагая правом планировать развитие подведомственного хозяйства, фактически не могли его реализовать в полной мере, так как не только основные, но и целый ряд других показателей планов заранее определялись вышестоящими органами. Все это сковывало инициативу местных Советов, снижало их ответственность за состояние дел в подведомственном хозяйстве.

Начавшийся в середине 50-х годов процесс совершенствования деятельности местных Советов в области планирования, являвшейся составной частью общего курса нашей партии и государства на укрепление материальной базы и расширение прав местных Советов, затронул в первую очередь те стороны планового руководства местных Советов подведомственным хозяйством, которые с точки зрения эффективности руководства нуждались в коренном изменении.

Начало указанному процессу было положено постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 марта 1955 г. «Об изменении практики планирования сельского хозяйства»¹. Осудив существовавшую в тот период практику «бюрократического, чрезмерно раздутого, оторванного от жизни планирования» сельскохозяйственного производства, ЦК КПСС и Советское правительство установили новый порядок планирования этого производства.

Согласно новому порядку, действующему в основных чертах и в настоящее время, планирование сельскохозяйственного производства начинается не сверху, как было раньше, а снизу. Таким образом, основная работа по планированию сельскохозяйственного производства осуществляется непосредственно в колхозах и совхозах. Колхозам и совхозам вышестоящие органы устанавливают не все важнейшие показатели развития сельского хозяйства, как было до 1955 г., а только один — объем государственных заготовок и закупок сельскохозяйственной продукции, на основе которого колхозы и совхозы составляют свои планы сельскохозяйственного производства, обеспечивающие выполнение государственных заданий. Составленные планы утверждаются на общих собраниях колхозников (в совхозах — директором совхоза) и рассматриваются исполкомом районного Совета, который может рекомендовать колхозу внести в план те или иные изменения лишь в том случае, если он не обеспечивает выполнения установленного задания по государственным закупкам сельскохозяйственных продуктов.

Планирование сельскохозяйственного производства в колхозах и совхозах включает разработку перспективных, годовых и оперативных планов.

К перспективным планам относятся планы развития и организационно-хозяйственного устройства на генеральную перспективу и пятилетние планы.

В планах организационно-хозяйственного устройства (оргхозпланах) определяется система ведения хозяйства, предусматривается использование достижений науки и передового опыта в технологии, механизации, экономике и организации сельскохозяйственного производства;

¹ Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М.: Госполитиздат, 1958. С. 365–367.

специализация и размеры хозяйства и его производственных подразделений (отделений, бригад и ферм); система организации отраслей растениеводства и животноводства; система машин для комплексной механизации и автоматизации производственных процессов во всех отраслях хозяйства; размеры капиталовложений и источники их покрытия; организация и оплата труда; обеспечение кадрами; организация управления¹. Таким образом, оргхозпланы содержат все показатели, необходимые как для самого хозяйства, так и для последующего планирования сельскохозяйственного производства в рамках района, области, края, республики и всего народного хозяйства страны.

Пятилетние планы содержат конкретные показатели развития хозяйства в соответствии с задачами, поставленными партией и правительством перед сельским хозяйством на данный период. В них устанавливается объем производства по каждой отрасли хозяйства, определяются посевные площади по годам, урожайность культур, поголовье скота и его продуктивность, объем валовой продукции земледелия и животноводства по видам, система агротехнических и зоотехнических мероприятий, направленных на повышение урожайности культур и продуктивности общественного животноводства колхозов и совхозов².

Годовые производственно-финансовые планы колхозов и совхозов разрабатываются на основе перспективных планов с соответствующими уточнениями их показателей.

К оперативным планам колхозов и совхозов относятся рабочие планы, составляемые по бригадам и в целом по хозяйству на конкретные периоды сельскохозяйственных работ, а также входящие в них планы-наряды бригадам и другим подразделениям хозяйств. Оперативные планы содержат конкретные задания на определенный период с учетом складывающихся условий производства.

На основе перспективных и годовых планов колхозов и совхозов районные управления сельского хозяйства разрабатывают сводные планы развития сельского хозяйства района. Они рассматриваются районными плановыми комиссиями, исполкомами районных Советов и направляются в областное управление сельского хозяйства. Это управление совместно с областной плановой комиссией составляет проект сводного плана развития сельского хозяйства области, основные показатели которого входят в специальный раздел сводного плана развития местного хозяйства области.

В последующие годы основные черты указанного порядка планирования сельского хозяйства были распространены на планирование всего народного хозяйства, в том числе и местного. Так, постановле-

¹ Планирование хозяйства местного подчинения. М.: Экономика. 1970. С. 42.

² Планирование местного хозяйства и культурного строительства. М.: Экономика, 1968. С. 68.

нием ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 мая 1958 г. «О мерах по улучшению планирования народного хозяйства»¹ было установлено, что в основе всей системы планирования должны быть планы, составленные самими предприятиями, стройками и т. д. Таким образом, согласно этому постановлению процесс планирования всего народного хозяйства, в том числе и местного, должен начинаться снизу.

Указанным постановлением закреплялся и ряд других важных требований, предъявляемых к народнохозяйственному планированию. Применительно к планированию местного хозяйства и культурного строительства их можно сформулировать следующим образом.

Планирование местного хозяйства и культурного строительства базируется на перспективных планах, с распределением заданий по годам, отдельным отраслям, управлениям, отделам, административно-территориальным единицам, находящимся на территории соответствующего Совета предприятиям, организациям и стройкам.

Предприятия, организации и стройки разрабатывают проекты перспективных планов с распределением заданий по годам, исходя из контрольных цифр и с учетом сложившихся хозяйственных связей и возможностей дальнейшего развития. Эти проекты обсуждаются коллективами предприятий, организаций, строек и передаются в соответствующие управления, отделы исполкомов Советов. Здесь разрабатываются проекты сводных планов, которые направляются в плановую комиссию соответствующего Совета. Комиссия составляет проект сводного плана развития местного хозяйства и социально-культурного строительства и представляет его в исполнительный комитет. После рассмотрения проекта плана вышестоящим органом и внесения в него поправок в соответствии с заданиями народнохозяйственного плана республики и плана местного хозяйства и культурного строительства вышестоящего Совета он утверждается соответствующим Советом.

В перспективных планах должны предусматриваться высокие темпы и правильные пропорции в развитии местного хозяйства и культурного строительства, исходя из главной задачи — обеспечить дальнейший подъем всех отраслей местного хозяйства, широкое внедрение в производство новейших достижений науки и техники, улучшение размещения производительных сил, развитие специализации и кооперирования, непрерывный рост производительности труда и снижения себестоимости продукции на базе дальнейшего технического прогресса, неуклонное повышение жизненного уровня трудящихся.

Для увязки планов производства и строительства с планами материально-технического снабжения и обеспечения правильного направления материальных ресурсов кроме контрольных цифр к составлению

¹ СП СССР. 1958. № 9. С. 75.

перспективных планов развития местного хозяйства и культурного строительства вышестоящие органы устанавливают местным Советам планы материально-технического снабжения и задания по поставкам продукции, в соответствии с которыми Советы утверждают для подведомственных предприятий и строек планы поставок продукции и планы материально-технического снабжения.

Наряду с перспективными планами Советами утверждаются также годовые планы развития местного хозяйства и социально-культурного строительства. При их составлении за основу принимаются задания перспективного плана, в которые вносятся необходимые поправки, вытекающие из хода выполнения плана, потребностей местного хозяйства и хозяйственных связей.

Меры, принятые партией и правительством для улучшения планирования народного хозяйства, дали большой положительный эффект как в масштабах всего народного хозяйства, так и в рамках хозяйства, подведомственного местным Советам. Были созданы благоприятные условия для развития творческой инициативы местных органов государства, коллективов предприятий, организаций, строек, колхозов и совхозов.

Однако в дальнейшем возникла необходимость в новой качественной перестройке некоторых сторон народнохозяйственного планирования, что было обусловлено ростом экономики страны, повышением эффективности производства, развитием хозяйственных связей.

Важным этапом в улучшении планирования сельскохозяйственного производства явились мероприятия, разработанные мартовским (1965 г.) Пленумом ЦК КПСС. В соответствии с его решениями вводился новый порядок закупок и заготовок сельскохозяйственной продукции. Вместо годовых планов, которые подвергались неоднократным изменениям в течение года, республикам, областям, краям, районам, колхозам и совхозам устанавливались твердые неизменяемые планы закупок сельскохозяйственных продуктов (планы-заказы), рассчитанные на пять лет (с разбивкой по годам). Такой порядок планирования вместе с рядом других мер, предусмотренных решениями мартовского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС в целях экономического стимулирования сельскохозяйственного производства, обеспечил значительный рост рентабельности и темпов расширенного воспроизводства в сельском хозяйстве.

Существенные изменения в практику планирования местного хозяйства внесла также хозяйственная реформа, проводимая в нашей стране на основе решений сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС и XXIII съезда партии.

Перевод ряда управлений исполкомов местных Советов на новую систему планирования и экономического стимулирования имел своим следствием сокращение числа показателей, утверждаемых подчиненным

Советам предприятиям вышестоящими органами¹. Среди указанных показателей остались только те, которые отражают важнейшие задачи предприятия по производству главной для него продукции, характеризуют экономическую эффективность производства и конечные результаты хозяйственно-финансовой деятельности предприятия. Например, переведенным на новую систему хозяйствования предприятиям местной промышленности утверждаются: по производству — основные виды продукции в натуральном выражении и объем реализуемой продукции в оптовых ценах предприятий, по труду — общий фонд заработной платы, по финансам — общая сумма прибыли, платежи в бюджет и ассигнования из бюджета. Кроме того, утверждается план по новой технике, освоению новых видов продукции, по внедрению средств механизации и автоматизации производственных процессов, введению новой технологии².

Предприятиям бытового обслуживания в новых условиях планирования и экономического стимулирования утверждаются: объем, реализации работ и услуг по бытовому обслуживанию населения в стоимостном выражении; общий объем реализации работ, услуг и продукции в стоимостном выражении; общая сумма прибыли, в том числе прибыль от работ и услуг по бытовому обслуживанию населения; рентабельность (отношение прибыли, полученной от реализации работ, услуг и продукции, к себестоимости этих работ, услуг и, продукции); общий фонд заработной платы; платежи в бюджет или ассигнования из бюджета, отчисления вышестоящей организации и поступления от нее в порядке перераспределения; объем централизованных капитальных вложений и капитальных вложений, осуществляемых за счет прибылей предприятий бытового обслуживания, в том числе объем строительно-монтажных работ; ввод в действие основных фондов и производственных мощностей; объем поставок предприятию сырья, материалов и оборудования, распределяемых вышестоящей организацией.

Кроме перечисленных показателей, в необходимых случаях вышестоящие организации могут также утвердить предприятию: объем важнейших видов работ и услуг по бытовому обслуживанию; объем реализации работ и услуг по бытовому обслуживанию населения в сельской местности; производство промышленной продукции в натуральном выражении по изделиям, имеющим народнохозяйственное значение³.

¹ Следует иметь в виду, что в отличие от других отраслей народного хозяйства в местном хозяйстве на новые условия хозяйствования переводились не отдельные предприятия, а управления со всеми подчиненными им предприятиями (см., напр.: Шелютто К. В., Черток Е. А. Экономическая реформа в местной промышленности. М.: Экономика, 1969. С. 6).

² Планирование хозяйства местного подчинения. С. 27.

³ Планирование местного хозяйства и культурного строительства. С. 61–62.

Предприятиям и организациям государственной торговли и общественного питания, переведенным на новую систему экономического стимулирования, вышестоящими организациями утверждаются следующие показатели: по организациям розничной и оптовой торговли — план товарооборота и прибыли; по организациям общественного питания — план товарооборота с выделением оборота по реализации собственной продукции и план прибыли или только план реализации собственной продукции и план прибыли¹.

Строительно-монтажным организациям, переведенным на новую систему планирования и экономического стимулирования, вышестоящими организациями утверждаются следующие показатели плана по строительному производству: ввод в действие в установленном порядке производственных мощностей и объектов строительства в соответствии с утвержденными проектами и титульными списками строек; объемы строительных и монтажных работ по объектам или этапам, заканчиваемым в планируемом году и подлежащим сдаче заказчику, по их сметной стоимости; по труду — общий фонд заработной платы (годовой); по финансам — прибыль, платежи в бюджет и ассигнования из бюджета; по собственному капитальному строительству — ввод в действие производственных мощностей, объектов и основных фондов за счет централизованных капитальных вложений; общий объем централизованных капитальных вложений, в том числе объем строительно-монтажных работ; по внедрению новой техники — задания, связанные с развитием и совершенствованием строительного производства; по материально-техническому снабжению — объем поставок материалов, машин, механизмов и других материально-технических ресурсов.

Для определения потребности в материальных ресурсах, фонде заработной платы и оборотных средствах вышестоящие организации устанавливают строительно-монтажным организациям как расчетные показатели общий и выполняемый собственными силами объемы подрядных работ с распределением общего объема по заказчикам².

Остальные показатели разрабатываются самими предприятиями и организациями при составлении ими планов и используются вышестоящими организациями в качестве расчетных.

Хозяйственная реформа, направленная на повышение экономической эффективности общественного производства, открыла широкие возможности для использования наиболее целесообразных и эффектив-

¹ Методические указания по переводу предприятий и организаций государственной торговли и общественного питания на новую систему экономического стимулирования. Пункт 6 // Экономическая газета 1970. № 49. С. 12.

² Временные методические указания по переводу строительно-монтажных организаций на новую систему планирования и экономического стимулирования строительного производства // Хозяйственная реформа в СССР. М.: Правда, 1969. С. 269.

ных форм планового руководства местных Советов подведомственными предприятиями и организациями.

Процесс совершенствования порядка планирования местного хозяйства и социально-культурного строительства сочетался со значительным увеличением объема деятельности местных Советов в области планирования подведомственного им хозяйства. Это определялось главным образом двумя основными факторами: во-первых, ростом объема подведомственного Советам хозяйства и, во-вторых, вовлечением в эту работу большой группы местных Советов, ранее ею не занимавшихся.

В соответствии с решениями сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС вся местная промышленность, продукция которой предназначалась для удовлетворения нужд местного населения в потребительских товарах и которая работала в основном на местном сырье, была передана в ведение местных органов власти. Всего в подчинение местных Советов было передано более 2 тыс. предприятий металлообрабатывающей, лесной и деревообрабатывающей промышленности, промышленности строительных материалов, бытовой химии, стекольной, торфяной, легкой, пищевой промышленности, художественные промыслы и т. д.¹

Другим важным явлением, способствующим увеличению объема подведомственного местным Советам хозяйства, стал процесс преодоления рассредоточения функций в сфере руководства социально-культурным и коммунально-бытовым обслуживанием, следствием которого была постепенная передача местным Советам жилищного фонда и коммунальных предприятий, ранее подчиненных различным ведомствам, а также предприятий бытового обслуживания².

Заметное влияние на увеличение объема деятельности местных Советов в области планирования подведомственного хозяйства и социально-культурного строительства оказало вовлечение в эту работу сельских и поселковых Советов. Принятые в 1968—1969 гг. Законы о сельских и поселковых Советах союзных и автономных республик уточнили задачи названных Советов в области планирования, возложив на них утверждение планов подведомственного хозяйства и социально-культурного строительства, а также производственно-финансовых планов подчиненных предприятий, учреждений и организаций³.

Важное место в плановой деятельности местных Советов занимает и другое направление — участие в планировании развития расположен-

¹ См.: Лукьянов А., Лазарев Б. Советы: развитие и укрепление демократических основ // Коммунист. 1967. № 13. С. 51.

² См.: Шеремет К. Ф. Местные Советы в системе органов государства и особенности развития их функций // Советское государство и право. 1968. № 8. С. 97.

³ См., напр.: ст. 10 Закона о сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся РСФСР // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1968. № 30. Ст. 1148.

ного на их территории неподведомственного им хозяйства и культурного строительства.

Данное направление плановой деятельности местных Советов обусловлено, по крайней мере, двумя обстоятельствами. Первое связано с местом и ролью этих Советов в системе органов Советского государства. Как составная часть единой демократически централизованной системы представительных органов государственной власти местные Советы несут в полной мере ответственность за проведение в жизнь на своей территории всех актов центральных и вышестоящих местных органов, в том числе актов, с помощью которых обеспечивается плановое централизованное руководство хозяйственным и социально-культурным строительством в нашей стране.

Вторым обстоятельством является необходимость координации деятельности хозяйственных и социально-культурных объектов, расположенных на территории местных Советов, в условиях их различной административной подчиненности. «Отсутствие на местах согласованной работы различных ведомств, — писал В. И. Ленин, — одно из больших зол, препятствующих хозяйственному строительству. Надо обратить на этот вопрос громадное внимание. ...Продовольствие — мелкая местная промышленность — топливо — крупная общегосударственная промышленность и т. д., все эти области связаны тесно, и «ведомственное» разделение их, необходимое для управления государством, приносит вред, если не вести постоянной работы согласования, устранения трений, волокиты, ведомственной узости, казенщины»¹. Естественно, что такую работу может проводить лишь орган государственной власти на данной территории.

В силу указанных обстоятельств рассматриваемое направление стало составным элементом плановой деятельности местных Советов уже с самого начала осуществления ими этой работы. Однако длительное время оно сводилось в основном к контролю местных Советов за выполнением неподведомственными предприятиями и организациями производственных планов². Это нашло отражение в Положениях о местных Советах, принятых в союзных республиках в 1957—1959 гг.

Существенные изменения в содержании плановой деятельности местных Советов, связанной с неподведомственным им хозяйством и культурным строительством, произошли на основе решений сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС. Переход к отраслевой системе управления промышленностью потребовал от местных Советов решения сложных задач по координации развития всех отраслей хозяйства на подведомственной территории. Эти требования получили отражение

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 278—279.

² Как известно, такой контроль представляет собой часть плановой деятельности местных Советов в широком смысле слова.

в ряде правовых актов, принятых во всех союзных республиках после сентябрьского (1965 г.) Пленума ЦК КПСС.

Анализ данных актов, а также практической работы местных Советов в области планирования показывает, что координация местными Советами деятельности неподведомственных им организаций и предприятий посредством планирования осуществляется тремя главными путями.

Первый состоит в том, что местные Советы в настоящее время располагают возможностью оказывать влияние на содержание производственных планов, утверждаемых неподведомственными предприятиями и организациями. Так, согласно постановлению Совета Министров РСФСР от 12 февраля 1966 г. «О передаче дополнительно на решение министерств и ведомств РСФСР, Советов Министров автономных республик, крайисполкомов, облисполкомов, Московского и Ленинградского горисполкомов вопросов хозяйственного и культурного строительства» краевым, областным и приравненным к ним местным Советам предоставлено право рассматривать разработанные министерствами и ведомствами СССР и РСФСР проекты планов по подведомственным им предприятиям, находящимся на их территории (кроме плана производства оборонной продукции), и представлять по проектам предложения в Госплан РСФСР и соответствующее министерство (ведомство) РСФСР, а также рассматривать разрабатываемые министерствами и ведомствами СССР и РСФСР схемы развития и размещения промышленности соответствующей отрасли, задания на проектирование новых, реконструкцию и расширение действующих предприятий, расположенных на территории указанных Советов, и представлять по ним предложения в Госплан РСФСР и соответствующее министерство (ведомство) РСФСР¹.

В соответствии с Указами Президиума Верховного Совета СССР от 19 марта 1971 г. об основных правах и обязанностях районных, городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся, а также законами о районных, городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся, принятыми во всех союзных республиках в 1971 г., названные Советы получили право рассматривать планы размещения, развития и специализации предприятий местной промышленности, бытового обслуживания, торговли и общественного питания, организаций и учреждений культуры, народного образования и здравоохранения, а районные Советы — также предприятий и пунктов, осуществляющих приемку сельскохозяйственных продуктов, предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции вышестоящего подчинения и в необходимых случаях вносить свои предложения в соответствующие вышестоящие органы. Кроме того, эти Советы располагают теперь правом

¹ СП РСФСР 1966. № 4. Ст. 23, п. 68, 69.

рассматривать проекты планов предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, расположенных на их территории, в части, касающейся развития жилищного и коммунального хозяйства, строительства дорог, объектов социально-культурного и бытового назначения, производства товаров народного потребления и местных строительных материалов, благоустройства, торговли, общественного питания, народного образования, здравоохранения, культуры и других вопросов, связанных с обслуживанием населения, и в необходимых случаях вносить свои предложения в соответствующие вышестоящие органы¹.

Аналогичными по своему характеру полномочиями наделены в настоящее время сельские и поселковые Советы. Согласно законам об этих Советах они вправе принимать участие в рассмотрении перспективных и годовых планов в колхозах, совхозах, на предприятиях местной промышленности и вносить свои предложения по проектам производственно-финансовых планов колхозов, совхозов, предприятий, учреждений и других организаций вышестоящего подчинения в части жилищного строительства, социально-культурного, бытового и торгового обслуживания населения, благоустройства сел и поселков, строительства местных дорог, использования местных сырьевых и трудовых ресурсов².

К этому следует добавить, что в практике нередки случаи, когда сельские, поселковые Советы, рассматривая проекты производственно-финансовых планов колхозов, совхозов, других предприятий и организаций, не подчиненных непосредственно Советам, вносят предложения, выходящие за рамки указанных вопросов. Так, депутаты Нижнеозернинского сельского Совета Алтайского края при обсуждении на сессии проекта производственно-финансового плана совхоза «Краснодарский» не согласились с намерением дирекции ликвидировать свиноводческую ферму и рекомендовали пересмотреть это решение. Рекомендации сельского Совета были учтены и свиноферма сохранена. Исаковский сельский Совет Молдавской ССР рекомендовал колхозу «50 лет Октября» увеличить ассигнования на строительство и, в частности, на оборудование полевых станков. Правление колхоза приняло предложение депутатов³.

¹ См.: ст. 8 (п. 2, 3) Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся»; ст. 7 (п. 2, 3) Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1971. № 12. Ст. 132—133), см. также: ст. 12 (п. «б», «в») Законов РСФСР о районном, городском и районном в городе Советах депутатов трудящихся // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 31. Ст. 653—654.

² См., напр.: ст. 10 (п. «в») Закона о сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся РСФСР.

³ См.: *Пигалев П. Ф.* Совершенствование деятельности Советов депутатов трудящихся // Советское государство и право. 1970. № 4. С. 43.

Своеобразным средством влияния местных Советов на содержание производственных планов неподведомственных им предприятий и учреждений служат разрабатываемые органами Советов заявки на обслуживание соответствующих нужд местного хозяйства этими предприятиями и учреждениями, направляемые в вышестоящие плановые и другие органы. Например, проекты планов развития речного транспорта разрабатываются централизованно министерствами речного флота или соответствующими территориальными управлениями союзных республик. Однако исполкомы краевых, областных и районных Советов обязаны составлять заявки на перевозку грузов речным транспортом по хозяйству местного значения. В заявках указывается род и количество перевозимого груза, пункты отправления и назначения, пункты перевалки грузов с железной дороги на воду и с воды на железную дорогу. Такие заявки представляются исполкомами Советов в Госплан и Министерство речного флота (территориальные управления) республики, а также в соответствующие речные пароходства¹.

Второй путь координации местными Советами деятельности всех предприятий и организаций, расположенных на их территории, независимо от подчиненности, состоит в увязывании планов развития местного хозяйства с планами развития предприятий и организаций вышестоящего подчинения посредством сводных координационных планов.

В настоящее время согласно Положениям о плановых комиссиях исполкомов местных Советов такая координация, осуществляемая краевыми, областными, городскими и районными Советами, охватывает вопросы: производства товаров культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода, выпускаемых на предприятиях местной промышленности, министерств, ведомств СССР и союзных республик; жилищного, культурно-бытового строительства на территории Советов; товарооборота и бытового обслуживания по всем организациям независимо от ведомственной принадлежности; подготовки квалифицированных рабочих с учетом потребностей предприятий,строек и других организаций независимо от их подчиненности, а также мероприятия по трудовому устройству молодежи².

Составление координационных планов позволяет местным Советам не только активно влиять на развитие ряда отраслей хозяйственного и социально-культурного строительства в интересах наиболее полного

¹ Планирование хозяйства местного подчинения. С. 156.

² См., например: Положение о плановой комиссии исполнительного комитета краевого (областного) Совета депутатов трудящихся, п. 6 (подп. «в», «г», «а») // СП РСФСР 1966. № 26. Ст. 119), см. также: Примерное положение о плановой комиссии исполнительного комитета районного (городского) Совета депутатов трудящихся, п. 4 (подп. «г», «ж») // СП РСФСР. 1968. № 22–23. Ст. 108.

удовлетворения нужд и запросов местного населения, но и создавать благоприятные условия для их успешного функционирования прежде всего путем решения межотраслевых проблем, связанных с программами капитальных работ, материально-техническим снабжением и системой финансовых планов. Так, местные Советы обеспечивают проверку соответствия возможностей финансирования и материальных ресурсов, необходимых для капитального строительства, организуют дополнительное производство местных строительных материалов и т. д.

Третий путь координации местными Советами деятельности всех расположенных на их территории предприятий и организаций, независимо от подчиненности, состоит в разработке комплексных планов развития хозяйства и культуры в пределах территории деятельности соответствующих Советов.

Практикуемое в настоящее время планирование комплексного развития хозяйства областей и районов представляет собой органическое сочетание отраслевого и территориального принципов управления хозяйством. Его целью является установление необходимых пропорций, проверка внутриотраслевых, межотраслевых и межрайонных связей, решение многих комплексных проблем.

Как показывает практика, к числу наиболее важных проблем, решаемых при разработке научно обоснованного комплексного плана развития хозяйства и культуры области или района, помимо координации деятельности предприятий и организаций различного подчинения, относятся также обеспечение рационального использования земельных, водных, лесных, топливно-энергетических и сырьевых ресурсов; распределение и использование трудовых ресурсов; создание финансовой базы хозяйственного и культурного строительства; повышение реальных доходов и уровня жизни населения, а также размещение производительных сил и рационализация хозяйственных связей. О том, каким образом решаются такого рода проблемы, можно судить на примере планирования использования земельных, водных и лесных ресурсов.

Рациональное использование земельных, водных и лесных ресурсов обеспечивается посредством составления балансов этих ресурсов. При планировании земельных ресурсов составляется полный земельный баланс подведомственной соответствующему местному Совету территории. Он помогает правильно, с учетом сравнительной ценности земельных участков, решать вопросы об отводе земель для индустриального, жилищного строительства и других целей. В балансах водных ресурсов сопоставляются имеющиеся на территории соответствующего Совета водные ресурсы с возможностями их использования на орошение и обводнение земель, получение электроэнергии, водоснабжение населенных пунктов, улучшение местного судоходства, разведение рыбы и водоплавающей птицы и другие цели. Балансы лесных ресурсов при-

званы показать лесные богатства административно-территориальной единицы и их использование.

Опыт свидетельствует о том, что повышение комплексности планирования на местах, обеспечивающее правильное сочетание территориального планирования с отраслевым, создает условия для максимального повышения эффективности общественного производства, специализации хозяйства и более полного вовлечения трудоспособного населения в производство.

2. Совершенствование организационных форм деятельности местных советов в области народнохозяйственного планирования

Планирование хозяйственного и социально-культурного строительства на местах — сложный, многосторонний процесс, осуществляемый местными Советами посредством различных организационных форм их деятельности.

До середины 50-х годов круг этих форм был сравнительно узок. Это объяснялось тем, что планированием занимался исключительно исполнительный аппарат местных Советов: исполкомы, их плановые комиссии, отделы и управления.

Всестороннее совершенствование плановой деятельности местных Советов внесло существенные изменения не только в содержание, но и в организационные формы данной работы. С конца 50-х годов плановая деятельность на местах выходит за рамки исполнительного аппарата местных Советов и становится важнейшей составной частью, осуществляемой в сессионном порядке работы, самих Советов, на рассмотрение «утверждение которых стали выноситься проекты планов местного хозяйства и культурного строительства. Таким образом, сессии местных Советов стали важнейшей организационной формой работы Советов в области планирования, завершающим этапом составления и утверждения планов местного хозяйственного и культурного строительства.

Постепенно в работу, связанную с планированием местного хозяйства и культурного строительства, включались постоянные комиссии местных Советов, особенно бюджетные и отраслевые комиссии. Они стали предварительно рассматривать проекты планов местного хозяйства и культурного строительства и давать по ним свои заключения Советам.

Центральное место в этой работе отводилось бюджетным комиссиям. В результате по характеру исполняемых ими функций они фактически превратились в планово-бюджетные комиссии, хотя в течение продолжительного времени назывались бюджетными или бюджетно-финансовыми. Только начиная с 1969 г. многие местные Советы вместо бюджетных или бюджетно-финансовых приступили к созданию

планово-бюджетных комиссий, приведя тем самым их наименование в соответствие с фактическим содержанием деятельности¹.

Одновременно с расширением круга организационных форм, используемых местными Советами в работе по планированию, начался процесс всестороннего совершенствования этих форм. Как показывает практика, указанный процесс затронул по существу все основные организационные формы рассматриваемой деятельности местных Советов. Однако наиболее яркое воплощение он получил в последовательном повышении роли и совершенствовании деятельности плановых комиссий исполкомов местных Советов, занимающих одно из ведущих мест в работе Советов в области планирования.

О важнейших направлениях совершенствования этой формы деятельности местных Советов в области планирования позволяет судить, в частности, опыт развития плановых комиссий исполкомов местных Советов РСФСР. В ходе рассматриваемого развития заметные изменения претерпели прежде всего задачи плановых комиссий. Помимо разработки перспективных и текущих планов развития местного хозяйства и контроля за выполнением утвержденных планов на комиссии была возложена разработка отдельных вопросов развития экономики в целом на территории соответствующего Совета².

Другим моментом, характеризующим изменение задач плановых комиссий исполкомов местных Советов, является то, что, если прежде эти комиссии, будучи планово-экономическими органами исполкомов, осуществляли свою деятельность на основе знаний этих исполкомов и вышестоящих плановых органов, то после включения в плановую работу на местах самих Советов их задачей стало также выполнение заданий соответствующих Советов в области планирования хозяйственного и социально-культурного строительства.

В ходе развития плановых комиссий существенные изменения произошли и в предметах их ведения. Так, согласно Положению о плановых комиссиях исполнительных комитетов краевых и областных Советов депутатов трудящихся, утвержденному Постановлением Совета Министров РСФСР от 5 октября 1957 г., на комиссии возлагались:

- разработка на основе проектов планов, представляемых краевыми (областными) управлениями и отделами, рай(гор)исполкомами сводных перспективных и текущих планов развития местного хозяйства, годовых планов материально-технического снабжения местного хозяйства, изыскательских и проектных работ для строительства будущих лет, планов работ проектных организаций, планов

¹ Итоги выборов и состав депутатов местных Советов депутатов трудящихся. 1969 год: стат. сб. // Известия Советов депутатов трудящихся СССР. 1969. С. 204–205.

² См., напр.: ст. 1 Положений о плановых комиссиях исполнительных комитетов краевых и областных Советов депутатов трудящихся, утвержденных в 1957 и 1966 гг.

заготовок и закупок сельскохозяйственных продуктов и сводных планов развития сельского хозяйства по колхозам и совхозам;

- разработка балансов и планов производства местных строительных материалов, вырабатываемых на территории края, области, и подготовка предложений о распределении этих материалов, а также разработка балансов местного топлива и отдельных видов промышленной продукции, вырабатываемой промышленными предприятиями местного подчинения, балансов основных видов сельскохозяйственных продуктов;
- разработка технико-экономических норм по отраслям местного хозяйства, а также норм расхода сырья, материалов, топлива электроэнергии в производстве и строительстве по тем отраслям, по которым эти нормы утверждаются на местах;
- разработка и составление сводного плана потребности хозяйства местного подчинения в сырье, топливе, материалах, электроэнергии и оборудовании;
- подготовка планов распределения сырья, материалов и оборудования, выделяемых для хозяйства, подведомственного краю (области);
- контроль за своевременным доведением показателей плана до подведомственных предприятий и организаций краевыми (областными) отделами и управлениями; подготовка заключений по проектам бюджета края (области);
- подготовка по поручению крайисполкома (облисполкома); заключений по хозяйственным вопросам и предложениям, внесенным краевыми (областными) отделами и управлениями, а также рай(гор) исполкомами;
- разработка по заданиям крайисполкома (облисполкома) и по своей инициативе отдельных вопросов хозяйственного и культурного строительства;
- методическое руководство работой плановых комиссий исполнительных комитетов Советов автономных областей, национальных округов, городов и районов¹.

Положением о плановой комиссии исполкома краевого (областного) Совета депутатов трудящихся, утвержденным Постановлением Совета Министров РСФСР от 15 августа 1966 т., предметы ведения названных комиссий были существенно расширены. На них дополнительно возлагались:

- разработка по краю (области) балансов трудовых ресурсов и денежных доходов и расходов населения, проектов сводных координационных планов производства товаров культурно-бытового

¹ Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. Т. 6. М.: Госюриздат, 1959. С. 541–543.

- назначения и хозяйственного обихода, выпускаемых на предприятиях местной промышленности, министерств и ведомств СССР и РСФСР, а также проектов сводных координационных планов жилищного, коммунального и культурно-бытового строительства на территории края (области);
- разработка проектов планов по товарообороту и бытовому обслуживанию населения по всем организациям, расположенным на территории края (области), независимо от их ведомственной принадлежности;
 - подготовка для представления в Госплан РСФСР и соответствующему министерству (ведомству) РСФСР предложений по проектам планов, разрабатываемым министерствами и ведомствами СССР и РСФСР по подчиненным им предприятиям, находящимся на территории края (области), кроме планов производства оборонной продукции; подготовка для представления в Госплан РСФСР и соответствующему министерству (ведомству) РСФСР предложений по разрабатываемым министерствами и ведомствами СССР и РСФСР схемам развития и размещения промышленности соответствующей отрасли, а также по заданиям на проектирование новых, реконструкцию и расширение действующих предприятий, расположенных на территории края (области), с учетом необходимости более полного использования производственных фондов, трудовых, материальных и природных ресурсов, Целесообразной специализации и кооперирования производства, а также развития малых и средних городов;
 - подготовка совместно с управлениями и отделами крайисполкома (облисполкома) заключений и предложений по схемам районных планировок, генеральным планам развития городов, проектам планировки и застройки городов и рабочих поселков;
 - координация подготовки квалифицированных рабочих в профессионально-технических училищах и других учебных заведениях, осуществляющих профессиональную подготовку непосредственно на производстве с учетом потребностей предприятий,строек и других организаций, независимо от их ведомственной подчиненности, а также разработка мероприятий по трудовому устройству молодежи.

Кроме того, на комиссии была возложена подготовка заключений по проектам планов материально-технического снабжения, заключений и предложений по проектам цен и тарифов на продукцию и услуги предприятий и организаций, подведомственных крайисполкому (облисполкому), а также на продукцию и услуги предприятий и организаций министерств, ведомств, кооперативных и общественных организаций, цены и тарифы на которые утверждаются крайисполкомом (облисполкомом), организация и осуществление контроля за соблюдением

цен, тарифов, наценок и скидок¹, организация обмена опытом по совершенствованию планово-экономической работы и экономического стимулирования производства на фабриках, заводах, стройках, совхозах и других подведомственных крайисполкому (облисполкому) предприятиях, а также в колхозах².

Значительные изменения произошли и в предметах ведения плановых комиссий исполкомов районных и городских Советов. Так, согласно Положению о плановой комиссии исполкома районного Совета депутатов трудящихся, утвержденному Постановлением Совета Министров РСФСР от 20 января 1958 г., на комиссии возлагалась разработка проектов сводных перспективных и годовых планов развития местного хозяйства района, балансов основных видов сельскохозяйственных продуктов, топлива, местных строительных материалов, трудовых ресурсов и покупательских фондов населения, проекта плана заготовок и закупок сельскохозяйственных продуктов по колхозам района; подготовка для рассмотрения райисполкомом заключений по планам развития сельскохозяйственного производства в совхозах, расположенных на территории района, планов распределения леса, сырья, материалов и оборудования, выделяемых непосредственно райисполкому; проверка выполнения перспективных и годовых планов развития хозяйства района и принятие совместно с районными отделами и колхозами оперативных мер по их осуществлению, разработка и представление на рассмотрение райисполкома предложений, вытекающих из проверки выполнения этих планов; разработка предложений, направленных на дальнейшее развитие хозяйства и культуры района; подготовка заключений по проекту бюджета района и отчету о его исполнении³.

Примерное положение о плановой комиссии исполкома районного (городского) Совета, утвержденное Постановлением Совета Министров РСФСР от 9 октября 1968 г., дополнительно возложило на комиссии подготовку необходимых материалов о работе промышленности, расположенной на территории района (города), независимо от ведомственной подчиненности предприятий и организаций; разработку проектов

¹ Впоследствии все вопросы, связанные с ценами, были переданы в ведение отделов цен краевых, областных Советов. См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР «О преобразовании отделов цен Госпланов автономных республик и плановых комиссий исполнительных комитетов краевых, областных Советов депутатов трудящихся в отделы цен Советов Министров автономных республик и исполнительных комитетов краевых, областных Советов депутатов трудящихся» (Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1970. № 4. Ст. 51), см. также: Положение об отделе цен исполкома Московского городского Совета // Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся. 1970. № 17. С. 14–16.

² СП РСФСР. 1966. № 26. Ст. 119, п. 6.

³ СП РСФСР. 1958. № 8. Ст. 73, п. 3.

сводных планов производства товаров культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода, жилищного, коммунального и культурно-бытового строительства, товарооборота и бытового обслуживания населения на территории района (города) по всем предприятиям и организациям независимо от их подчиненности; подготовку мероприятий по трудоустройству молодежи, оканчивающей общеобразовательные школы, на предприятия, в организации и учреждения, находящиеся на территории района (города), независимо от их ведомственной подчиненности¹.

Увеличение объема задач плановых комиссий исполкомов; местных Советов, передача в их ведение ряда новых вопросов потребовали расширения прав комиссий. Направление этого расширения определялось содержанием тех задач, которые были дополнительно возложены на плановые комиссии. В задачи комиссий теперь входило не ограничиваться рамками подведомственного местным Советам хозяйства, а решать вопросы развития экономики в целом на территории соответствующего Совета. Поэтому и расширение прав плановых комиссий происходило таким образом, чтобы обеспечить комиссиям правовую возможность для реализации поставленных перед ними задач.

Такая возможность обеспечивалась тем, что плановым комиссиям исполкомов местных Советов было предоставлено право получать от различных государственных органов, предприятий и учреждений обоснованные расчеты и другие материалы, связанные не только с составлением и проверкой выполнения планов по местному хозяйству, но и с разработкой других экономических вопросов. В частности, плановые комиссии исполкомов районных, городских Советов вправе получать в установленном порядке от предприятий и организаций союзного, союзно-республиканского, республиканского, краевого (областного) подчинения перспективные и годовые планы, материалы и расчеты, касающиеся жилищного, коммунального и культурно-бытового строительства производства товаров народного потребления, бытового обслуживания населения, данные о численности работающих и фонде заработной платы, а также сведения о трудоустройстве молодежи, оканчивающей общеобразовательные школы; данные об имеющихся отходах производства, пригодных для изготовления товаров народного потребления и изделий производственного назначения, об использовании этих отходов внутри предприятий и количестве отходов, подлежащих передаче для использования на других предприятиях, кроме распределяемых в централизованном порядке².

Плановые комиссии исполкомов областных, краевых Советов полагают в настоящее время правом получать от министерств и ведомств

¹ СП РСФСР. 1968. № 22–23. Ст. 108, п. 4.

² СП РСФСР. 1968. № 22–23. Ст. 108, п. 6 («б»).

СССР и РСФСР в установленном порядке проекты планов по подведомственным им предприятиям (кроме планов производства оборонной продукции), находящимся на территории края (области), схемы развития и размещения промышленности, а также задания на проектирование новых, реконструкцию и расширение действующих предприятий, расположенных на территории края (области)¹.

Послевоенный период советского строительства характеризуется не только расширением задач и прав плановых комиссий исполкомов местных Советов, но и всесторонней активизацией и совершенствованием их деятельности, что нашло свое выражения в последовательном повышении организаторской роли плановых комиссий в планировании хозяйственного и социально-культурного строительства на местах, в большей обоснованности составляемых ими балансов, в значительном расширении актива комиссий, формируемого из числа квалифицированных научных и практических работников.

В последние годы в работе плановых комиссий исполкомов местных Советов все большее место отводится вопросам комплексного развития хозяйства на территории, подведомственной соответствующим Советам. Плановыми комиссиями сделаны первые серьезные шаги по составлению сводных комплексных планов развития экономики и культуры краев и областей.

Большой интерес в этом отношении представляет опыт работы плановой комиссии исполкома Иркутского областного Совета. Свою работу в указанном направлении плановая комиссия начала с разработки проекта плана развития народного хозяйства на 1966—1970 гг. Для ее проведения была создана специальная рабочая группа, состоящая из ведущих специалистов промышленности, сельского хозяйства, транспорта, представителей научных организаций, высших учебных заведений и проектных организаций. Результатом работы группы было составление научно обоснованной схемы развития и размещения производительных сил Иркутской области на период до 1970 г.

После того как плановой комиссией облисполкома и ведомствами был разработан пятилетний план развития народного хозяйства Иркутской области по отраслям, областной комитет партии создал комиссию в основном из работников облплана, которой поручалось разработать сводный пятилетний план развития экономики и культуры по всему хозяйству области независимо от подчиненности объектов и дать критический анализ всех ведомственных проектировок.

При комиссии были организованы секции: минерально-сырьевой базы, топлива и энергетики, горнорудной промышленности, нефти и газа, машиностроения, лесной промышленности и лесного хозяйства, производства предметов народного потребления, легкой и пищевой

¹ СП РСФСР. 1966. № 26. Ст. 119, п. 9 («б»).

промышленности, размещения промышленности и трудовых ресурсов, транспорта, сельского хозяйства, капитального строительства и промышленности стройматериалов, жилищного и культурно-бытового строительства и секция науки. В их задачи входило рассмотрение ведомственных проектировок и увязка их со смежными отраслями и развитием экономики и культуры области в целом, а также разработка необходимых балансовых расчетов сырья, топлива, электроэнергии, стройматериалов, трудовых ресурсов, предметов народного потребления, сельскохозяйственной продукции.

Материалы работы секций были обобщены в сводном докладе, в котором давалась характеристика минерально-сырьевой базы и определялись: эффективность промышленного производства в области; перспективы развития отраслей и их специализация; развитие вспомогательных и обслуживающих отраслей; соответствие проектировок по развитию транспорта, сельского хозяйства, жилищного и культурно-бытового строительства и производства товаров народного потребления темпам и объемам индустриального развития области; соответствие объемов капитального строительства, мощностям строительных и проектных организаций и объемам производства промышленности строительных материалов; возможности использования трудовых ресурсов.

Проведенная работа позволила в известных пределах увязать развитие отдельных отраслей хозяйства и наметить пути повышения комплексности развития экономики и культуры области в 1966–1970 гг., найти несоответствия в развитии экономики, вытекающие из недостатков планирования¹.

Интересный опыт комплексного планирования накоплен плановой комиссией исполкома Свердловского городского Совета. Комиссия совместно с партийными и советскими работниками, учеными и иными специалистами, активом Совета составила комплексный план развития города на десятилетие².

Следует отметить, что в ходе развития плановых комиссий существенные изменения произошли в их взаимоотношениях друг с другом, а также с вышестоящими плановыми органами. В отличие от Положения о плановых комиссиях исполкомов краевых (областных) Советов 1957 г., не предусматривавшего форм соподчинения вышестоящих и нижестоящих плановых комиссий³, Положение о плановой комиссии исполкома краевого (областного) Совета 1966 г. устанавливает, что плановые комис-

¹ См.: *Силинский П. П.* Планирование народного хозяйства в области. Иркутск, 1969. С. 39–42.

² См.: *Рябов Я.* Делу подспорье // Известия. 1971. 9 янв.

³ Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. Т. 6. С. 540–545.

сии исполкомов краевых, областных, окружных, районных и городских Советов подчинены в своей деятельности как соответствующему Совету и его исполкому, так и вышестоящей плановой комиссии¹.

Опыт показывает, что наряду с плановыми комиссиями в последние годы получили развитие и другие организационные формы деятельности местных Советов в сфере планирования. Особенно повысилась роль сессий местных Советов. В настоящее время утверждение планов развития местного хозяйства и культурного строительства является не только важнейшей составной частью компетенции местного Совета, но и неотъемлемым элементом его исключительных полномочий. Усилилось внимание Советов к различным вопросам перспективного планирования. Стало, например, довольно частым явление, когда на сессиях обсуждаются и утверждаются планы строительства объектов хозяйственного, бытового и социально-культурного назначения, рассчитанные на несколько лет.

Широкое распространение получила практика принятия местными Советами перспективных планов своей работы, способствующих более тесной увязке планирования хозяйственного и социально-культурного строительства на местах с планированием всей организационно-массовой работы Советов, подчинению последней целям выполнения планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства².

Активизировалась деятельность отраслевых постоянных комиссий местных Советов в планировании развития местного хозяйства и культурного строительства. Основываясь на технико-экономических расчетах и возможностях использования внутренних ресурсов, эти комиссии вносят конкретные предложения и рекомендации по развитию промышленного и сельскохозяйственного производства, улучшению жилищного строительства, коммунального хозяйства и культурно-бытового обслуживания населения, участвуют в рассмотрении проектов народнохозяйственных планов. Это способствует разработке проектов планов с учетом наиболее полного использования мощностей в промышленности и строительстве, выявлению резервов, а также экономному расходованию средств, более глубокому и всестороннему обсуждению проектов, планов на сессиях Советов³.

¹ См.: п. 2 и 3 Положения о плановой комиссии исполнительного комитета краевого (областного) Совета депутатов трудящихся // СП РСФСР. 1966. № 26. Ст. 119.

² См.: *Дмитриев Н.* Рождение опыта // Известия. 1969. 25 авг.; см. также: Перспективный план работы Читинского областного Совета депутатов трудящихся и его положения на 1969–1970 г., утвержденные решением Читинского областного Совета депутатов трудящихся от 26 июня 1969 г. (Текущий архив исполкома Читинского областного Совета за 1969 год).

³ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1970. № 2. С. 19–20.

3. Правовые и организационно-правовые вопросы дальнейшего совершенствования деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования

Принятые партией и Советским государством в послевоенный период меры по расширению компетенции местных Советов в области планирования, всестороннему совершенствованию и развитию их плановой деятельности открыли перед Советами широкие возможности для успешного планирования развития подведомственного хозяйства и социально-культурного строительства, для активного воздействия на работу расположенных на их территории неподведомственных предприятий, учреждений и организаций. Процесс совершенствования деятельности местных Советов в области народнохозяйственного планирования продолжается и в настоящее время; он, несомненно, будет развиваться и в будущем. Это непосредственно вытекает из указания XXIV съезда КПСС о том, что надо «продолжать интенсивно работать над совершенствованием как теории, так и практики народнохозяйственного планирования»¹.

В свете сказанного неизбежно возникает вопрос о путях развития данного процесса, способах обеспечения максимальной эффективности работы местных Советов в области планирования.

Одним из таких путей является решение ряда проблем, возникающих в современной практике плановой деятельности местных Советов, от которых во многом зависит успешная реализация: местными Советами имеющихся у них в этой области возможностей. Часть проблем носит сугубо экономический характер и заслуживает специального рассмотрения. Это — вопросы совершенствования методов планирования, повышения его научного уровня, дальнейшего развития перспективного долгосрочного планирования и т. д.²

Однако есть среди них и проблемы правового или организационно-правового порядка. К их числу относится прежде всего вопрос о выполнении Советами тех задач в области планирования, которые возложены на них действующим законодательством.

Как уже отмечалось, с конца 50-х годов плановая деятельность, на местах вышла за рамки исполнительного аппарата местных Советов и стала важной составной частью работы самих Советов. Однако данный процесс затронул лишь ту сторону рассматриваемой деятельности, которая связана с планированием развития подведомственного местным Советам хозяйства и социально-культурного строительства. Другие же вопросы плановой деятельности Советов продолжают оста-

¹ Материалы XXIV съезда КПСС. С. 67.

² Там же. С. 67–68.

ваться в ведении исполнительного аппарата, что не соответствует наметившейся тенденции к последовательному повышению роли сессий Советов в решении наиболее важных вопросов компетенции местных представительных органов нашей страны.

Определенный шаг вперед в этом отношении предусмотрен Указами Президиума Верховного Совета СССР от 19 марта 1971 г. «Об основных правах и обязанностях районных, городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся», а также Законами о районных, городских и районных в городах Советах депутатов трудящихся, принятыми в 1971 г. во всех союзных республиках. Согласно названным актам эти Советы отныне будут утверждать на своих сессиях не только проекты планов развития подведомственного им хозяйства и социально-культурного строительства, но и включенные в них сводные показатели разрабатываемых плановыми комиссиями исполкомов координационных планов производства товаров культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода, жилищного, коммунального и культурно-бытового строительства и по ряду других вопросов¹. Представляется целесообразным, во-первых, распространить этот порядок на все другие местные Советы, в рамках которых осуществляется аналогичная координационная деятельность, и, во-вторых, применить его также к вопросам, связанным с комплексным планированием народного хозяйства на местах.

Ряд вопросов возникает в связи с процедурой разработки, рассмотрения и утверждения проектов планов местными Советами, а также внесения в них дополнений и изменений как в ходе их рассмотрения, так и в процессе реализации планов.

Как показывает практика, в настоящее время стабильная процедура разработки проектов планов местными Советами фактически отсутствует. Эта деятельность осуществляется на основании указаний вышестоящих плановых органов, ежегодно устанавливающих порядок и сроки разработки и представления проектов местных планов. Такое положение приводит к тому, что деятельность местных Советов, связанная с разработкой проектов планов, осуществляется обычно не на протяжении всего года, а лишь как сравнительно кратковременная кампания, что лишает ее должной ритмичности и основательности, гарантирующих Советы от принятия недостаточно глубоких решений.

¹ См.: ст. 8 (п. 3) Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся»; ст. 7 (п. 3) Указа Президиума Верховного Совета СССР «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1971. № 12. Ст. 132–133; см. также: ст. 12 Законов РСФСР о районном, городском и районном в городе Советах депутатов трудящихся // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1971. № 31. Ст. 653–654.

До сих пор не выработана местными Советами и единая процедура рассмотрения проектов планов. Как известно, в Верховных Советах давно сложилась строго соблюдаемая традиция, согласно которой проекты народнохозяйственных планов до внесения их на рассмотрение и утверждение соответствующего Верховного Совета подвергаются тщательному изучению в постоянных комиссиях, которые не только представляют Верховному Совету свое заключение по проекту плана, но и выделяют своего содокладчика на сессии по проекту плана.

В местных Советах подобных традиций не существует. Поэтому одни Советы рассматривают проекты планов с участием постоянных комиссий, другие — без такого участия; в одних Советах при обсуждении подобных вопросов от имени постоянных комиссий выступает содокладчик, в других — указанные содоклады не практикуются.

Между тем вопрос о процедуре рассмотрения народнохозяйственных планов далеко не формальный. Его решение тесно связано с активизацией депутатов при обсуждении и утверждении планов, с повышением действенности контроля Совета за работой исполнительных органов¹. Таким образом, в настоящее время назрела необходимость не только в выработке единообразной процедуры деятельности Советов и их органов в области планирования, но и ее соответствующей правовой регламентации.

Издание специального правового акта, посвященного указанным вопросам, позволило бы не только регламентировать плановую деятельность местных Советов и неподведомственных им предприятий, учреждений и организаций, но и обеспечить необходимую координацию плановой деятельности местных Советов с их работой по разработке и утверждению местных бюджетов².

Требует своего решения также вопрос о координации плановой деятельности местных Советов с наказами избирателей³. В нашей литературе неоднократно отмечалось, что отсутствие такой координации существенно ослабляет воздействие наказов избирателей на формирование плана. Кроме того, это значительно усложняет работу аппарата Советов, так как после очередных выборов в местные Советы в связи с поступившими в ходе избирательной кампании наказами избирателей приходится подчас значительно перерабатывать уже подготовленный

¹ См. подробнее: *Козлова Е. И.* Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. 1971. № 1. С. 85–90.

² См.: *Сильдмяз И. Я.* Местные Советы и территориально-отраслевое планирование // Советское государство и право. 1970. № 3. С. 96.

³ См.: *Постников М., Вишняков В.* Государственный план и наказаы избирателей // Советы депутатов трудящихся. 1963. № 9; *Безуглов А.* От наказов — к планам и делам // Советы депутатов трудящихся. 1967. № 2; *Он же.* Советский депутат. М.: Юрид. лит., 1971. С. 109–112; Советское государство и право. 1969. № 3. С. 147; и др.

и утвержденный Советом план с целью максимально возможного учета в нем наказов избирателей. Правда, решение данной проблемы связано в первую очередь с дальнейшим совершенствованием организационно-массовой работы Советов, усилением их связей с избирателями, однако несомненно и то, что она оказывает определенное влияние на деятельность местных Советов.

Касаясь порядка рассмотрения и утверждения проектов народно-хозяйственных планов на сессиях местных Советов, следует обратить внимание еще на одно обстоятельство. В ходе обсуждения проектов планов на сессиях или в постоянных комиссиях депутатов нередко возникают различные предложения по проекту. В сложившейся практике сам Совет, как правило, такие предложения не рассматривает, он передает их на рассмотрение исполнительного комитета, который решает принять или нет то или иное предложение. Представляется более правильным порядок, при котором Совет сам бы рассматривал подобные предложения и принимал бы соответствующее решение. Такой порядок более соответствовал бы демократическим принципам деятельности советских представительных органов.

Как показывает опыт, в процессе реализации планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства иногда возникает необходимость внесения в них некоторых изменений порой весьма значительных. На практике такого рода изменения чаще всего вносятся не Советами, утвердившими планы, а их исполнительными комитетами¹, причем нередко по указанию вышестоящих органов. Представляется, что этот порядок требует изменения, поскольку он не вполне согласуется с соответствующим законодательством о Советах, а также с демократическими принципами народнохозяйственного планирования, утвердившимися нашей стране.

Большую актуальность приобретает вопрос о приведении в соответствие тех реальных возможностей, которыми располагают местные Советы и их органы в осуществлении плановой работы их расширенной за последние годы компетенцией в данной области.

Например, согласно Положению о плановых комиссиях исполкомов краевых (областных) Советов на комиссии возложена обязанность разрабатывать в масштабах края, области балансы топлива². Однако практика показывает, что в большинстве областей в силу отсутствия чисто организационных возможностей топливные балансы до сих пор не

¹ См., напр.: Решение исполкома Московского городского Совета депутатов трудящихся от 31 марта 1970 г. «О дополнительной производстве товаров народного потребления в 1970 году» // Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся. 1970. № 9. С. 11.

² См.: п. 6 (подп. «в») Положения о плановой комиссии исполнительного комитета краевого (областного) Совета депутатов трудящихся // СП РСФСР. 1966. № 26. Ст. 119.

разрабатываются. Плановые комиссии ограничиваются лишь расчетом потребности и покрытия потребности в топливе на коммунально-бытовые нужды, хотя такого расчета явно недостаточно для обеспечения комплексного плана топливоснабжения¹. А ведь в настоящее время подобная обязанность возложена также и на плановые комиссии исполкомов городских и районных Советов², которые располагают еще более ограниченными организационными возможностями в этом смысле.

Видимо, расширение компетенции местных Советов в области планирования должно быть дополнено необходимыми мерами по укреплению их планово-экономического аппарата. Нынешний штатный состав плановых комиссий исполкомов местных Советов, и особенно комиссий исполкомов городских и районных Советов, даже с учетом широкого привлечения к их работе актива фактически не в состоянии в полной мере справиться с теми задачами, которые возложены на комиссии в области комплексного планирования на местах. Поэтому, как правило, они сосредоточивают свое внимание в основном на наиболее важных проблемах планирования, в то время как многие другие проблемы остаются нерешенными. Это зачастую приводит к нерациональному использованию материальных и денежных средств, трудовых, энергетических и других ресурсов. Следовательно, вопросы укрепления плановых комиссий исполкомов местных Советов в современных условиях приобретают исключительную важность и остроту.

Не способствует успеху работы плановых комиссий, дальнейшему повышению их роли и то обстоятельство, что их указания носят, как правило, рекомендательный характер, а сама их деятельность в таких условиях, как справедливо отмечалось в советской юридической литературе, «напоминает скорее деятельность учетно-вспомогательных органов»³. Было бы целесообразным и вполне логичным, чтобы плановые комиссии исполкомов местных Советов подобно центральным плановым органам Союза ССР и союзных республик обладали правом издавать в пределах своей компетенции акты, обязательные для исполнения всеми подведомственными соответствующему Совету учреждениями, предприятиями и организациями⁴. Такое право в полной мере соответствовало бы правовой природе этих комиссий как составной части не вспомогательного, а исполнительного аппарата исполкомов местных Советов.

¹ Планирование местного хозяйства и культурного строительства. С. 252–253.

² См.: п. 4 (подп. «д») Примерного положения о плановой комиссии исполнительного комитета районного (городского) Совета депутатов трудящихся // СП РСФСР. 1968. № 22–23. Ст. 108.

³ О результатах изучения государственного строительства Эстонской ССР // Советское государство и право. 1966. № 9. С. 7.

⁴ См., напр.: п. 11 Положения о Госплане РСФСР // СП РСФСР. 1970. № 6. Ст. 35.

Укрепление планово-экономического аппарата местных Советов имеет существенное значение не только с точки зрения успешной реализации компетенции местных Советов, но и развития плановой деятельности Советов в будущем.

Неуклонно продолжающийся процесс преодоления деконцентрации функций в сфере руководства социально-культурным и коммунально-бытовым обслуживанием на местах, необходимости более полного обеспечения правильного сочетания территориального и отраслевого планирования дают основания сделать вывод о том, что дальнейшее развитие плановой деятельности местных Советов будет осуществляться, во-первых, по пути расширения ее объема в области планирования подведомственного местным Советам хозяйства и социально-культурного строительства, во-вторых, за счет широкого внедрения комплексного планирования на местах. Такое развитие плановой деятельности местных Советов не может проходить успешно без расширения их организационных возможностей в этой области. Поэтому представляется правильным, чтобы вопросы дальнейшего расширения компетенции местных Советов в сфере планирования, которые неизбежно возникнут в частности, в связи с необходимостью более полного решения проблем комплексного развития народного хозяйства на местах решались прежде всего с учетом указанного обстоятельства.

Такая постановка вопроса оправдана лишь применительно к кардинальным изменениям компетенции местных Советов в области планирования, например, возложение на все местные Советы уже сегодня обязанности разрабатывать планы комплексного развития народного хозяйства на подведомственной им территории. Однако ее не следует применять к разрешению таких проблем развития компетенции местных Советов, от которых зависит успешная реализация уже закрепленных полномочий в области планирования. Так, в настоящее время областные, краевые и приравненные к ним Советы располагают правом рассматривать разработанные министерствами и ведомствами СССР и союзных республик проекты планов по подведомственному им предприятиям, находящимся на территории соответствующих Советов, и представлять по проектам свои предложения в Госплан и соответствующее министерство или ведомство союзной республики. Практика показывает, что воспользоваться этим правом Советы могут не всегда. Нередко проекты планов утверждаются еще до представления Советами своих предложений или вообще до них не доводятся¹. Поэтому очевидно, что закрепления данного права, лишенного каких-либо юридических гарантий его реализации, недостаточно. Необходимо, чтобы в соответствующих отраслевых отделах Госплана союзной республики,

¹ См.: *Шохин А. А.* Взаимоотношения исполкомов с неподведомственными предприятиями // Советское государство и право. 1969. № 11. С. 87.

ведущих хозяйством министерств СССР на территории той или иной республики, планы рассматривались бы с участием представителей местных Советов и министерств. Это позволило бы успешно разрешать разногласия между ними, в частности, по вопросам жилищного и культурно-бытового строительства, производства товаров народного потребления, местных строительных материалов и, следовательно, более полно учесть в указанных планах потребности хозяйства и населения того или иного края, области, города и района¹.

Подобное расширение прав местных Советов, имеющее целью усилить их влияние на планы производства предприятиями вышестоящего подчинения товаров народного потребления, местных строительных материалов и т. д., можно легко осуществить в рамках уже имеющихся у Советов организационных возможностей.

Деятельность местных Советов в области планирования играет исключительно важную роль во всей работе советских государственных органов по планированию развития народного хозяйства страны. В ходе коммунистического строительства эта роль местных Советов будет неуклонно возрастать. В Директивах по пятилетнему плану развития народного хозяйства СССР на 1971–1975 годы, утвержденных XXIV съездом партии, указывается, что местные Советы призваны усилить свое влияние на развитие общественного производства, широко использовать предоставленные им права в решении задач хозяйственного и социально-культурного строительства. Вот почему решение назревших правовых и организационных вопросов совершенствования деятельности местных Советов в области планирования представляет собой важную общегосударственную задачу, от решения которой зависит успешное развитие не только местного хозяйства и социально-культурного строительства, но и всей нашей социалистической экономики.

Вопросы совершенствования работы Советов в области народно-хозяйственного планирования²

Современный этап развития социалистической государственности характеризуется последовательным повышением роли Советов, развитием их функций во всех сферах и отраслях государственной жизни. Одной из наиболее существенных черт этого процесса является повышение роли Советов в области народнохозяйственного планирования.

¹ См.: *Силинский П. П.* Указ. соч. С. 55.

² *Кутафин О. Е.* Вопросы совершенствования работы Советов в области народно-хозяйственного планирования // Демократия и право развитого социалистического общества. Материалы Всесоюзной научной конференции, 21–23 ноября 1973 г. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1975. С. 148–151.

Планирование народного хозяйства — важнейший в условиях социализма метод руководства народным хозяйством, центральное звено, сердцевина этого руководства¹. Поэтому решающую роль в его осуществления призваны играть Советы — представительные органы советского народа, обладающие всей полнотой государственной власти в стране и сосредоточивание в своих руках наиболее важные руководящие функции во всех сферах государственной, хозяйственной и социально-культурной жизни страны.

КПСС и Советское государство придают важное значение всестороннему повышению роли Советов в области народнохозяйственного планирования. Благодаря принятым ими в этом направлении мерам в нашей стране успешно развивается процесс концентрации в руках Советов основных руководящих функций в области планирования развития народного хозяйства, имеющей своей целью как более полное использование социальных преимуществ Советов во всей организации управления обществом, так и дальнейшее укрепление Советов как органов власти.

Начиная с 1957 г., Верховный Совет СССР, а затем и все другие Советы страны стали ежегодно рассматривать на своих сессиях планы развития подведомственного им народного хозяйства. Включение Советов в непосредственное осуществление плановой деятельности имело исключительно важное значение. Оно обеспечивало им роль решающей инстанции во всем процессе народнохозяйственного планирования, поскольку отныне не исполнительные органы Советского государства, а сами Советы стали осуществлять важнейший, завершающий этап всей работы по составлению народнохозяйственных планов. Оно также открыло новые пути для дальнейшего совершенствования всего процесса планирования, так как в его осуществлении получили возможность принять самое непосредственное участие депутаты, как в ходе работы сессии Советов, так и в рамках их постоянных комиссий.

Активизация работы Советов в установлении народнохозяйственных планов успешно сочетается с усилением их контроля за ходом выполнения этих планов» Советы стали чаще рассматривать вопросы выполнения планов на своих сессиях» Все более важную роль в деле осуществления проверки выполнения народнохозяйственных планов играют планово-бюджетные и отраслевые постоянные комиссии Советов.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что резервы в деле дальнейшего развития плановых функций Советов, усиления их влияния на весь процесс планового руководства народным хозяйством страны еще

¹ См.: Материалы XXIV съезда КПСС. М.: Политиздат, 1971. С. 66—67.

далеко не исчерпаны. Важнейший из них — дальнейшее расширение исключительных полномочий Советов в области народнохозяйственного планирования. Думается, что руководящее положение Советов в деле народнохозяйственного планирования может быть в полной мере обеспечено только в том случае, если их исключительные полномочия в этой сфере деятельности будут включать по крайней мере три основных элемента: во-первых, право утверждать планы развития подведомственного им народного хозяйства по всем их показателям; во-вторых, право вносить в эти планы необходимые изменения или утверждать изменения, вносимые их исполнительными и распорядительными органами; и, в-третьих, право заслушивать отчеты об исполнении народнохозяйственных планов.

Одной из наиболее важных черт, свойственных современному развитию деятельности Советов в области народнохозяйственного планирования, является все более широкий ее выход за пределы подведомственного хозяйства и социально-культурного строительства. За последние годы в нашей стране был принят целый ряд правовых актов, предусматривавших существенное расширение координирующих и планово-регулирующих функций Советов и подчиненных им органов государственного управления во взаимоотношениях с неподведомственными им предприятиями и хозяйственными организациями, а также объектами социально-культурного строительства. Согласно этим актам, Советы либо подчиненные им органы должны осуществлять целый ряд мероприятий, направленных, в конечном счете, на решение важнейших комплексных проблем планировании развития народного хозяйства на подведомственных им территориях.

Последовательное претворение в жизнь этих мероприятий способствует правильному размещению производительных сил на соответствующих территориях, рациональному использованию местных ресурсов, установлению необходимых пропорций в развитии народного хозяйства союзных и автономных республик, а также административно-территориальных единиц, усилению внутриотраслевых, межотраслевых и межрайонных связей.

Однако практика показывает, что реальной возможностью для проведения этих мероприятий в настоящее время располагают далеко не все Советы, особенно местные, многие из которых не обеспечены для этого достаточно сильным плановым аппаратом, а также необходимыми юридическими гарантиями реализации имеющихся у них прав в этой области. Следовательно, одним из наиболее важных условий дальнейшего повышения роли Советов в области народнохозяйственного планирования, решения ими важнейших проблем комплексного развития народного хозяйства на подведомственных им территориях является последовательное усиление материальных и юридических гарантий их плановой деятельности.

Развитие функций Верховных Советов АССР в области народно-хозяйственного планирования¹

Современный этап развития социалистической государственности характеризуется повышением роли Верховных Советов АССР, развитием их функций во всех сферах государственной жизни. Одной из наиболее существенных черт этого процесса является охват сферы планирования народного хозяйства.

С конца 50-х годов планирование народного хозяйства автономных республик все больше выходит за рамки работы одних лишь исполнительных органов этих республик и становится важнейшей составной частью деятельности их Верховных Советов. Включение Верховных Советов АССР в непосредственное осуществление плановой деятельности имело исключительно важное значение. Оно существенно увеличило их возможность активно влиять на все стороны хозяйственной и социально-культурной жизни автономных республик.

Сначала Верховные Советы АССР лишь одобряли народнохозяйственные планы, представленные на их рассмотрение правительствами АССР. За последние годы роль Верховных Советов АССР заметно повысилась: уже с декабря 1964 г. они стали не только одобрять народнохозяйственные планы, но и утверждать основные их показатели. Представляется, что Законы о государственных народнохозяйственных планах автономных республик должны включать показатели, обеспечивающие интересы комплексного развития экономики на территории автономных республик и отражающие развитие объектов хозяйственного и социально-культурного строительства республиканского (АССР) подчинения.

За последние годы существенно возросла роль Верховных Советов автономных республик не только в текущем, но и в перспективном планировании. Начиная с 1971 г. Верховные Советы АССР одобряют представленные соответствующими правительствами пятилетние планы развития народного хозяйства и утверждают их основные показатели. Повышение роли Верховных Советов АССР в перспективном планировании, на котором базируется текущее планирование, позволяет им усилить свое воздействие на формирование текущих планов, давать необходимое направление этой работе задолго до начала составления годовых народнохозяйственных планов,

5. Включение Верховных Советов АССР в непосредственное осуществление плановой деятельности открыло новые пути для дальней-

¹ *Кутафин О. Е.* Развитие функций Верховных Советов АССР в области народнохозяйственного планирования // Проблемы советского строительства, государственного управления и правового воспитания на современном этапе (Тезисы докладов и сообщений на научно-теоретической конференции). Уфа, 1975.

шего совершенствования народнохозяйственных планов, повышения их научной обоснованности, этому способствовало прежде всего предварительное рассмотрение планов постоянными комиссиями Верховных Советов. Важное значение в этом отношении имеют и многочисленные предложения депутатов, вносимые ими в ходе обсуждения планов на сессиях Верховных Советов.

6. Одной из наиболее ярких черт, свойственных современному развитию плановой деятельности автономных республик, является комплексный подход к развитию народного хозяйства АССР. В 1966 г. Советам Министров автономных республик было предоставлено право рассматривать разработанные министерствами и ведомствами СССР и союзной республики проекты планов по подведомственным им предприятиям, находящимся на территории автономных республик и представлять предложения в Госплан и соответствующее министерство (ведомство) союзной республики; рассматривать разрабатываемые министерствами и ведомствами СССР и союзной республики схемы развития и размещения промышленности соответствующей отрасли, а также задания на проектирование новых, реконструкцию и расширение действующих предприятий, находящихся на территории АССР, и представлять по ним предложения в Госплан и соответствующее министерство (ведомство) союзной республики. В 1967 г. было установлено, что все предприятия, стройки и организации союзного подчинения одновременно с направлением проектов планов в вышестоящие органы обязаны представить их в Госпланы соответствующих автономных республик.

Эти материалы позволяют республиканским (АССР) органам активно воздействовать на весь процесс развития народного хозяйства, обеспечивать рациональное размещение производительных сил на своей территории, учитывать планы предприятий и организаций вышестоящего подчинения при разработке планов развития хозяйства автономных республик, охватывающих в той или иной мере все хозяйство, расположенное на территории АССР, независимо от ведомственной подчиненности. Значительный опыт составления таких планов накоплен в Башкирской и некоторых автономных республиках. Представляется целесообразным, чтобы основные показатели этих планов, разрабатываемых органами автономных республик, включались в Государственные планы развития народного хозяйства АССР.

7. Важнейшей составной частью плановой деятельности автономных республик является осуществление контроля за реализацией плановых заданий. Главную ответственность за организацию исполнения народнохозяйственных планов в АССР несут органы государственного управления республик. В конце 50-х годов в эту работу стали включаться Верховные Советы АССР. Наиболее важные вопросы контроля за ходом выполнения народнохозяйственных планов Верховные Советы АССР рассматривают на своих сессиях. Средством контроля за их выполнением

ем стали запросы депутатов. Все более важную роль в контроле играют постоянные комиссии Верховных Советов АССР. В своей работе по проверке выполнения народнохозяйственных планов Верховные Советы АССР и их органы все шире опираются на помощь нижестоящих Советов, общественных организаций.

Включение Верховных Советов АССР в непосредственное осуществление плановой деятельности открыло перед ними возможность эффективнее осуществлять одну из наиболее важных функций в области народнохозяйственного планирования — рассмотрение итогов выполнения планов. Задача состоит сейчас в том, чтобы эту возможность шире использовать.

Федеральное Собрание Российской Федерации. Глава 20¹

§ 1. Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 94), Федеральное Собрание является парламентом Российской Федерации.

Парламент как государственно-правовой институт имеет многовековую историю. Первые парламенты (английский парламент, испанские кортесы) возникли еще в XII—XIII веках. Однако история современного парламента как общенационального представительного учреждения, отличного от сословных представительных учреждений времен феодализма, начинается с эпохи буржуазных революций, после победы которых парламент становится важнейшим органом государства. Именно тогда оформился и получил распространение парламентаризм как особая система государственного руководства обществом, характеризующаяся разделением труда законодательного и исполнительного при существенной политической и идеологической роли парламента.

Парламент и парламентаризм — понятия взаимосвязанные, но не равнозначные. Парламентаризм не может существовать без парламента. В то же время парламент может существовать без важнейших элементов парламентаризма, которые могут быть утрачены. К числу важнейших элементов парламентаризма относятся прежде всего разделение властей, представительность и законность.

Следует особо выделить представительность, поскольку только в условиях демократического самоопределения народа парламент приобретает характер демократически легитимированного народного собрания, коренным образом отличающегося как от коллегии совет-

¹ *Кутафин О. Е.* Федеральное Собрание Российской Федерации. Глава 20. Государственное право Российской Федерации: учебник / под ред. О. Е. Кутафина, д-ра юрид. наук, профессора, академика РАН. М.: Юрид. лит., 1996. 580 с. С. 388—452.

ников федерального съеззера или органа корпоративного сословного представительства более позднего периода, так и от представительных учреждений социалистического государства. Наличие такого рода народного собрания позволяет говорить о парламентской демократии как форме государства, базирующейся на принципе народного суверенитета.

В Российской Федерации Федеральное Собрание как парламент Республики пришло на смену «двухступенчатому» механизму высших органов государственной власти Российской Федерации, включавшему Съезд народных депутатов и формируемый им Верховный Совет.

Созданные в годы советской власти в качестве представительных органов «нового, социалистического типа, коренным образом отличающихся от учреждений буржуазного парламентаризма», эти государственные органы по мере демократизации российского общества, отражения в действующей Конституции принципа разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и постепенного проведения его в жизнь, все более обретали черты парламента. Однако стать подлинным парламентом страны они так и не смогли, во-первых, в силу возлагаемых на них действовавшей тогда Конституцией полномочий, противоречащих принципу разделению властей (распорядительные и некоторые контрольные полномочия), и, во-вторых, в силу фактически существовавшего вертикального подчинения между представительными органами страны, совершенно не свойственного парламентским представительным органам.

В ст. 94 Конституции Российской Федерации указывается, что Федеральное Собрание является представительным органом Российской Федерации. Тем самым устанавливается, что формой государства является представительная, т. е. опосредованная выборами, парламентская демократия, в условиях которой формирование политической воли народа возлагается на народное представительство, самостоятельно принимающее наиболее ответственные решения.

В ст. 94 Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание характеризуется и как законодательный орган Российской Федерации. В этой передаче парламенту законодательной власти реализуется принцип народного суверенитета как основы правопорядка.

Признание Федерального Собрания законодательной властью означает вместе с тем, что ни один закон Российской Федерации не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен парламентом, а сам парламент обладает полной и ничем не ограниченной в рамках полномочий Российской Федерации компетенцией в сфере законодательства.

Будучи законодательным органом, Федеральное Собрание исполняет и некоторые довольно ограниченные контрольные функции за исполнительной властью. Этот контроль осуществляется посредством федерального бюджета, принимаемого Государственной Думой, а также использования права отказывать в доверии Правительству, которое

в этом случае может быть отправлено Президентом Российской Федерации в отставку.

Согласно ст. 95 Конституции, Федеральное Собрание состоит из двух палат — Совета Федерации и Государственной Думы. Государственная Дума представляет все население Российской Федерации, а Совет Федерации, часто именуемый «верхней палатой», состоит из членов, представляющих все субъекты Российской Федерации. Совет Федерации призван выражать интересы местностей, региональные мнения и чаяния. Вместе с тем Совет Федерации — государственный орган всей Федерации. Его решения и другие волеизъявления адресуются не отдельным субъектам Российской Федерации, а государству в целом, т. е. всей России.

До принятия новой Конституции в Российской Федерации существовал двухпалатный высший представительный орган государственной власти — Верховный Совет. Однако на деле он функционировал как однопалатный орган, поскольку большая часть компетенции Верховного Совета осуществлялась совместно обеими палатами, и весьма серьезную роль играли общие для всего Верховного Совета органы: Председатель Верховного Совета и Президиум Верховного Совета.

В Федеральном Собрании палаты самостоятельно решают вопросы, относящиеся к их ведению, в соответствии с Конституцией. Она устанавливает в ст. 100, что палаты могут собираться совместно лишь для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации и выступлений руководителей иностранных государств.

Более того, Конституция предусматривает совершенно различную компетенцию для каждой из палат, обеспечивая тем самым систему «сдержек и противовесов» в деятельности Федерального Собрания, в которой Совету Федерации отводится роль своего рода тормоза по отношению к Государственной Думе, призванного предотвратить возможность установления в Российской Федерации «тирании большинства», завоеванного на выборах в Государственную Думу теми или иными политическими силами.

Следует заметить, что в нашем обществе существует определенное недоверие к представительным органам государственной власти вообще и к парламенту в частности, являющееся следствием той политической борьбы, которая предшествовала принятию действующей Конституции Федерации. В обществе имеются силы, которые не прочь отказаться от парламента как важнейшего демократического института или превратить его в послушную, не играющую самостоятельной роли ассамблею. Однако такие устремления наталкиваются на ряд противодействующих факторов.

Многие представители политических кругов страны отдают себе отчет в том, что полная дискредитация парламента может существенно подорвать складывающиеся политико- идеологические устои российской

демократии. Если с точки зрения политической значимости парламент сегодня обесценен в глазах значительной части населения страны, то этого нельзя сказать о его идеологической роли. Существен и тот факт, что в демократических странах парламент является своеобразным олицетворением политических традиций, важным показателем национальной политической культуры. В придании определенной политической эффективности парламенту заинтересованы и те политические силы, которые не представлены в правительстве и для которых парламент служит ареной, где они могут отстаивать свои интересы.

Вместе с тем парламент выступает как своего рода уравнивающая сила и в отношениях конкурирующих политических сил, как арена защиты интересов тех из них, которые в сегодняшней ситуации обладают меньшими возможностями воздействия на политическую жизнь страны.

Вследствие взаимодействия всех этих факторов развитие российского парламентаризма идет сложным, во многом противоречивым путем.

§ 2. Совет Федерации

Согласно ст. 95 Конституции, в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти. В ст. 96 Конституции указывается, что порядок формирования Совета Федерации устанавливается федеральным законом.

Первый состав Совета Федерации, сформированного в 1993 году, избирался в соответствии с Положением о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 году, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 г.¹

Согласно этому Положению, выборы депутатов Совета Федерации осуществлялись гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Право избирать депутатов Совета Федерации принадлежало каждому гражданину Российской Федерации, достигшему 18-летнего возраста. Депутатом Совета Федерации мог быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21-летнего возраста.

В Совет Федерации избирались по два депутата от каждого субъекта Российской Федерации на основе мажоритарной системы по двухмандатным (один округ — два депутата) избирательным округам, образуемым в рамках административных границ субъектов Российской Федерации. При выборах в Совет Федерации каждый избиратель подавал голос за двух кандидатов. Кандидаты в депутаты Совета Федерации выдвигались группами избирателей и избирательными объединениями,

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 42. Ст. 3994.

включающими региональные организации общенациональных политических партий, общенациональных политических движений, уставы которых были зарегистрированы Министерством юстиции Российской Федерации, политические движения в субъектах Федерации, уставы которых были зарегистрированы соответствующими органами юстиции, или блок таких общественных объединений, создаваемый на период проведения выборов.

Организацию и проведение выборов депутатов Совета Федерации осуществили Центральная избирательная комиссия по выборам в Государственную Думу, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 29 сентября 1993 г.¹, окружные избирательные комиссии, сформированные Центральной избирательной комиссией, а также участковые избирательные комиссии по выборам депутатов Совета Федерации, которыми являлись участковые избирательные комиссии, образованные в соответствии с Положением о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г.²

В Положении устанавливалось, что число избирательных округов по выборам депутатов Совета Федерации равно числу субъектов Российской Федерации. На территории каждого субъекта Федерации образовывался один избирательный округ. Вот почему избирательные округа, образованные в краях или областях, имеющих в своем составе автономные округа, не охватывали территории этих округов и, следовательно, депутаты Совета Федерации, избранные от таких краев и областей, не представляли интересы избирателей автономных округов, входящих в состав этих краев и областей.

В соответствии с «Заключительными и переходными положениями» Конституции Российской Федерации Совет Федерации первого созыва, сформированный в 1993 году, был избран сроком на два года.

Таким образом, порядок выборов Совета Федерации первого состава был исключением из общего принципа формирования этой палаты, установленного ст. 95 и ст. 96 Конституции Российской Федерации.

5 декабря 1995 г. принят Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Согласно этому Закону, в Совет Федерации входит по два представителя от каждого субъекта Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти, по должности. В двухпалатном законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации совместным решением обеих

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 40. Ст. 3743.

² См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3907

палат определяется его представитель в Совет Федерации. Выборы глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны быть завершены не позднее декабря 1996 года.

Согласно ст. 102 Конституции к ведению Совета Федерации относятся утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации, утверждение указов Президента Российской Федерации о введении военного и чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами ее территории; назначение выборов Президента Российской Федерации; отрешение Президента Российской Федерации от должности; назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации; назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации.

В соответствии со ст. 101 Конституции Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом¹. Совет Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов.

Порядок деятельности Совета Федерации, его органов и должностных лиц определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Регламентом Совета Федерации, принятым Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 6 февраля 1996 г.², и решениями Совета Федерации.

Деятельность Совета Федерации основывается на принципах коллективного свободного обсуждения и решения вопросов. Основной формой работы Совета Федерации являются его заседания, проводимые открыто. В случаях, предусмотренных Регламентом Совета Федерации, палата вправе проводить закрытые заседания.

Совет Федерации избирает из своего состава тайным голосованием Председателя Совета Федерации и четырех его заместителей. Председатель и его заместители не могут быть представителями одного субъекта Российской Федерации.

Председатель Совета Федерации представляет на рассмотрение членов Совета Федерации проект повестки дня его заседания; ведет заседание палаты; подписывает постановления Совета Федерации; созывает, в том числе по предложению Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации либо по предложению комитета Совета Федерации, группы членов Совета

¹ См.: Федеральный закон от 11 января 1995 г. «О Счетной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167

² См.: СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 655.

Федерации численностью не менее одной пятой от общего числа его членов, внеочередные заседания палаты; ведает внутренним распорядком деятельности палаты; направляет для рассмотрения в соответствующие комитеты палаты законы, принятые Государственной Думой, а также законопроекты, которые предполагается внести в Государственную Думу; направляет Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования федеральные законы, принятые Государственной Думой после их одобрения Советом Федерации; решает вопросы распределения обязанностей между своими заместителями; представляет палату во взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, общественными объединениями, а также с парламентами зарубежных государств; решает иные вопросы организации деятельности Совета Федерации.

Заместители Председателя замещают Председателя в его отсутствие, а также выполняют другие полномочия по вопросам внутреннего распорядка деятельности палаты и распределению обязанностей между ними.

Председатель Совета Федерации и его заместители могут быть освобождены от занимаемых должностей решением Совета Федерации, принимаемым большинством голосов от общего числа членов палаты.

Заседания Совета Федерации проводятся в Москве. По решению Совета Федерации место проведения заседаний может быть изменено.

Решением палаты на ее заседания приглашаются представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, независимые эксперты, ученые и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым Советом Федерации законам и иным вопросам. Присутствие представителей средств массовой информации на открытых заседаниях палаты регулируется Пресс-службой Совета Федерации.

На открытых заседаниях Совета Федерации вправе присутствовать депутаты Государственной Думы.

Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации, Председатель Верховного Суда Российской Федерации, Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Председатель Счетной палаты Российской Федерации, его заместитель, аудиторы Счетной палаты, Генеральный прокурор Российской Федерации, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации вправе присутствовать на любом открытом или закрытом заседании палаты. Другие лица могут присутствовать на закрытых заседаниях палаты только по специальному приглашению, выдаваемому за подписью Председателя Совета Федерации или Руководителя аппарата Совета Федерации.

Заседания Совета Федерации проводятся в период с 1 октября по 31 июля.

Внеочередные заседания Совета Федерации могут созываться по предложению Президента Российской Федерации, Председателя Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, комитетов Совета Федерации либо по предложению не менее чем одной пятой от общего числа членов Совета Федерации.

Заседание Совета Федерации считается правомочным, если на нем присутствует более половины от общего числа членов палаты. Члены Совета Федерации обязаны присутствовать на его заседаниях.

Первоочередному рассмотрению на заседании Совета Федерации подлежат послания и обращения Президента Российской Федерации; поправки к главам 3—8 Конституции Российской Федерации; законы, принятые Государственной Думой и подлежащие обязательному рассмотрению Советом Федерации в соответствии со ст.ст. 106 и 108 Конституции; проекты постановлений Совета Федерации по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией (ст. 102); предложения о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации; предложения о направлении запросов Совета Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации.

Общим ходом заседания палаты руководит председательствующий. Он не вправе комментировать выступления, давать характеристику выступающим. Если председательствующий посчитал необходимым принять участие в обсуждении какого-либо вопроса, он, получив слово, передает функции председательствующего до принятия решения по обсуждаемому вопросу другому председательствующему.

Работа в Совете Федерации ведется на русском языке. Член Совета Федерации, желающий выступить на ином языке народов Российской Федерации, не менее чем за сутки уведомляет об этом председательствующего. Такое выступление обеспечивается переводом на русский язык.

Заседания Совета Федерации предусматривают следующие основные виды выступлений: доклад, содоклад, заключительное слово по обсуждаемому вопросу, выступления в прениях по содержанию обсуждаемого вопроса, обсуждаемым кандидатурам, при внесении предложений, по мотивам голосования, по порядку ведения заседания, а также справки, информации, заявления, обращения.

Решения Совета Федерации принимаются на его заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов, без использования электронной системы, бюллетенями и в порядке опроса. Решение считается принятым, если за него проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации и Регламентом Совета Федерации. По процедурным вопросам решение принимается большинством голосов от числа членов, присутствующих на заседании.

Открытое голосование в Совете Федерации проводится с помощью электронной системы подсчета голосов либо по решению палаты без использования электронной системы.

Голосование с использованием электронной системы может быть количественным, рейтинговым, альтернативным.

Количественное голосование представляет собой выбор варианта ответа: «за», «против» или «воздержался». Подсчет голосов и объявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражениях производятся по каждому голосованию.

Рейтинговое голосование представляет собой ряд последовательных количественных голосований, в которых может принять участие каждый член Совета Федерации по каждому из вопросов. При этом объявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражениях по каждому голосованию производится только после проведения голосования по всем вопросам.

Альтернативное голосование представляет собой голосование только за один из вариантов вопроса, поставленного на голосование. Подсчет голосов и объявление результатов голосования в абсолютном и процентном выражениях производится одновременно по всем вариантам вопроса, поставленного на голосование.

Тайное голосование проводится по решению Совета Федерации, принимаемому большинством голосов от числа присутствующих на его заседании членов. Тайное голосование проводится с использованием электронной системы или бюллетенями.

Поименное голосование проводится по решению Совета Федерации, принимаемому не менее чем одной пятой от числа присутствующих на заседании членов, с использованием электронной системы подсчета голосов или именных бюллетеней.

При голосовании в Совете Федерации используются следующие понятия, применяемые для определения результатов голосования:

- общее число членов Совета Федерации — 178 человек;
- число присутствующих на заседании — число членов Совета Федерации, зарегистрировавшихся во время последней перед проведением голосования регистрации;
- простое большинство голосов — число голосов, превышающее, в зависимости от рассматриваемого вопроса, половину от общего числа членов Совета Федерации или от числа членов, присутствующих на заседании;
- квалифицированное большинство голосов — число голосов, составляющее три четверти, две трети или три пятых голосов от общего числа членов Совета Федерации.

Деятельность Совета Федерации обеспечивается его аппаратом, состоящим из Секретариата Председателя Совета Федерации, секретариатов заместителей Председателя Совета Федерации, подразделений

правового, информационно-аналитического, организационного, документального и финансово-хозяйственного обеспечения, кадровой службы, аппаратов комитетов Совета Федерации и других обеспечивающих служб.

Основными задачами аппарата Совета Федерации являются правовое, информационно-аналитическое, организационное, документальное и финансово-хозяйственное обеспечение деятельности Совета Федерации и его органов, правовое, информационно-аналитическое и организационно-техническое обеспечение членов Совета Федерации, комитетов и комиссий палаты; правовое и организационное обеспечение согласительных процедур, используемых для разрешения разногласий между Советом Федерации и Государственной Думой, Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, а также межпарламентских связей.

Структура и штаты аппарата Совета Федерации определяются постановлением Совета Федерации.

Общие виды информационного, правового, экспертного, организационного и иного обеспечения Совета Федерации осуществляются государственными учреждениями и предприятиями, составляющими систему государственных учреждений и предприятий, обеспечивающих деятельность Федерального Собрания Российской Федерации. К ним относятся Парламентская библиотека, Парламентский центр, Приемная Федерального Собрания Российской Федерации, издательство Федерального Собрания и другие государственные учреждения и предприятия.

§ 3. Государственная Дума

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 95, 96 и 97), Государственная Дума состоит из 450 депутатов и избирается сроком на четыре года. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах. Порядок формирования Государственной Думы устанавливается федеральным законом.

Первый состав Государственной Думы, сформированный в 1993 году, избирался в соответствии с Положением о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г.¹

В соответствии с этим Положением выборы депутатов Государственной Думы осуществлялись гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Право избирать в Государственную Думу принадлежало каждому гражданину Российской Федерации, достигшему 18-летнего

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3907.

возраста. Депутатом Государственной Думы мог быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21-летнего возраста.

Государственная Дума избиралась в составе 450 депутатов. Из них 225 депутатов — на основе мажоритарной системы по одномандатным (один округ — один депутат) избирательным округам, образуемым в субъектах Федерации, исходя из единой нормы представительства, за исключением избирательных округов, образуемых в субъектах Федерации, число избирателей в которых меньше среднего числа избирателей, установленного Центральной избирательной комиссией по выборам депутатов Государственной Думы для одномандатного избирательного округа. Остальные 225 депутатов Государственной Думы избирались на основе системы пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу.

По результатам голосования депутатские мандаты распределялись между общефедеральными списками кандидатов исходя из следующих правил:

- общее число действительных голосов, поданных по общефедеральному избирательному округу, делится на общее число депутатских мандатов, распределяемых по этому округу. Полученный результат есть избирательное частное;
- число действительных голосов, полученное каждым общефедеральным списком кандидатов, участвующих в распределении депутатских мандатов, делится на избирательное частное. Целая часть полученного в результате деления числа есть число депутатских мандатов, которое получает соответствующий общефедеральный список кандидатов;
- если после действий, произведенных в соответствии с пунктом «б», остаются нераспределенные мандаты, производится их распределение (вторичное распределение). Нераспределенные мандаты передаются по одному тем общефедеральным спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть (остаток) числа, полученного в результате деления в соответствии с пунктом «б». При их равенстве преимущество отдается тому общефедеральному списку кандидатов, за который подано больше голосов. При равенстве голосов преимущество отдается общефедеральному списку кандидатов, зарегистрированному раньше.

Если общефедеральный список был при регистрации разбит на региональные группы, то затем производилось распределение мандатов внутри списка — этими группами и кандидатами, не включенными ни в одну из групп (если таковые имелись). На первом этапе этого распределения определялось число кандидатов, не вошедших ни в одну из региональных групп и не избранных по одномандатным округам. Указанным кандидатам полученные списком мандаты переходили в первую очередь.

Оставшиеся нераспределенными внутри списка мандаты распределялись внутри списка между региональными группами. Расчет производился в точности по изложенной методике, но теперь в пункте «а» делится общее число голосов, полученных списком, на число оставшихся нераспределенными внутри этого списка мандатов; по пункту «б» на избирательное частное делится число голосов, поданных за каждую региональную группу в соответствующем субъекте Федерации или группе субъектов Федерации. Если при этом в одной или более региональных групп не оказалось должного числа кандидатов, оставшиеся нераспределенными мандаты распределялись среди остальных региональных групп по тем же правилам.

Пример. В результате голосования общенациональный список кандидатов избирательного объединения (либо региональной группы внутри списка) А получил 85 тыс. действительных голосов, список избирательного объединения Б — 190 тыс., список В — 310 тыс., список Г — 105 тыс., список Д — 215 тыс., список Е — 65 тыс., список Ж — 45 тыс. Распределить между ними нужно 15 мандатов.

В соответствии с пунктом «а» определяется избирательное частное. Оно составляет (указание на «тыс.» для удобства опускается): $(85 + 190 + 310 + 105 + 215 + 65 + 45) : 15 = 67,6$.

В соответствии с пунктом «б» число голосов, полученное каждым списком (региональной группой), делится на избирательное частное:

$$\begin{array}{ll} \text{А} - 85 : 67,6 = 1,26 & \text{Д} - 215 : 67,6 = 3,18 \\ \text{Б} - 190 : 67,6 = 2,81 & \text{Е} - 65 : 67,6 = 0,96 \\ \text{В} - 310 : 67,6 = 4,58 & \text{Ж} - 45 : 67,6 = 0,66 \\ \text{Г} - 105 : 67,6 = 1,55 & \end{array}$$

В результате список А получает один депутатский мандат, список Б — два, список В — четыре, список Г — один, список Д — три, списки Е и Ж — ни одного. Распределены 11 мандатов из 15.

Оставшиеся нераспределенными 4 мандата передаются по одному спискам (региональным группам) в следующем порядке: списку Е (дробная часть результата деления — 0,96), списку Б (дробная часть — 0,81), списку Ж (0,66) и списку В (0,58).

Из распределения депутатских мандатов исключались избирательные объединения, общенациональные списки кандидатов которых получили менее 5% действительных голосов.

В соответствии с «Заключительными и переходными положениями» Конституции Российской Федерации Государственная Дума первого созыва, сформированная в 1993 году, избрана сроком на два года.

В настоящее время действует Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 9 июня 1995 г., в целом сохранивший изложенный ранее порядок избрания Государственной Думы¹.

¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 26. Ст. 2398.

Согласно ст. 103 Конституции, к ведению Государственной Думы относятся: дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации; решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации; назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава аудиторов; назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом; объявление амнистии; выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

В соответствии со ст. 105 Конституции Государственной Думой принимаются федеральные законы.

Как уже отмечалось ранее, Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случаях, предусмотренных ст. 111 и 117 Конституции.

В случае роспуска Государственной Думы Президент назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

Деятельность Государственной Думы основывается на принципах политического многообразия и многопартийности, свободного, коллективного обсуждения и решения вопросов. Заседания Государственной Думы проводятся открыто, хотя палата вправе проводить и закрытые заседания.

Порядок деятельности Государственной Думы определяется Конституцией Российской Федерации и Регламентом Государственной Думы, принятым постановлением Государственной Думы от 25 марта 1994 г.¹

Для совместной деятельности и выражения единой позиции по вопросам, рассматриваемым Государственной Думой, ее депутаты образуют депутатские объединения — фракции и депутатские группы.

Государственная Дума избирает из своего состава Председателя, первого заместителя и заместителей Председателя. Они избираются тайным голосованием с использованием бюллетеней. Государственная Дума может принять решение о проведении открытого голосования.

Вопрос о числе заместителей Председателя решается Государственной Думой.

Кандидатуры на должность Председателя Государственной Думы и его заместителей вправе выдвигать фракции, депутатские группы и депутаты. Председатель Государственной Думы и его заместители не могут быть представителями одной фракции или депутатской группы.

¹ См.: Регламент Государственной Думы Федерального Собрания — парламента Российской Федерации // Изд. Государственной Думы. М., 1994.

Кандидат является избранным, если в результате голосования он получил более половины голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

Председатель Государственной Думы ведет заседания палаты; ведает ее внутренним распорядком; назначает на должность и освобождает от должности Руководителя Аппарата Государственной Думы; представляет палату во взаимоотношениях с другими государственными органами, общественными объединениями, а также с парламентами зарубежных государств и в международных парламентских организациях; участвует в согласительных процедурах для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов Федерации; издает распоряжения по вопросам, отнесенным к его компетенции, которые могут быть отменены Государственной Думой, и др.

Заместители Председателя Государственной Думы по поручению Председателя ведут заседания палаты, замещают Председателя в его отсутствие, решают другие вопросы внутреннего распорядка деятельности палаты, согласно распределению обязанностей между ними.

Для предварительной подготовки организационных решений по вопросам деятельности палаты создается Совет Государственной Думы. В состав Совета входят Председатель Государственной Думы, руководители фракций и депутатских групп. В работе Совета участвуют с правом совещательного голоса заместители Председателя Государственной Думы и председатели ее комитетов. На заседаниях Совета вправе присутствовать депутаты Государственной Думы.

Совет Государственной Думы, согласно ее Регламенту (ст. 14), разрабатывает проект общей программы работы Думы на очередную сессию; составляет календарь рассмотрения вопросов на очередной месяц; созывает по предложению Президента Российской Федерации или по требованию депутатского объединения, поддержанному не менее чем одной пятой голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, или по предложению Правительства Российской Федерации внеочередные заседания палаты; направляет для рассмотрения в комитеты палаты законопроекты, внесенные в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы; принимает решение о возвращении субъектам права законодательной инициативы внесенных в Государственную Думу законопроектов, если не выполнены требования Регламента, предъявляемые к вносимым законопроектам; принимает решение о проведении парламентских слушаний; утверждает распределение обязанностей между заместителями Председателя Государственной Думы; разрешает иные вопросы организации работы Государственной Думы в соответствии с ее Регламентом.

Как уже отмечалось, депутаты Государственной Думы образуют депутатские объединения. Депутатское объединение в Государственной Думе, сформированное на основе избирательного объединения, прошедшего в нее по общефедеральному избирательному округу и одномандатным избирательным округам, именуется фракцией и подлежит регистрации.

Депутаты, не вошедшие во фракции, вправе образовать депутатские группы. Регистрации подлежат депутатские группы численностью не менее 35 депутатов.

Фракции и депутатские группы обладают равными правами. Объединения депутатов, не зарегистрированные в соответствии с Регламентом Государственной Думы, не пользуются правами фракции или депутатской группы. Депутат Государственной Думы вправе состоять только в одном депутатском объединении.

Для регистрации депутатского объединения во Временный секретариат Государственной Думы¹ направляется письменное удостоверение о создании фракции или депутатской группы, ее целях, составе, а также о лицах, уполномоченных выступать от имени фракции или депутатской группы и представлять ее на заседаниях палаты, в государственных органах и общественных объединениях. После прекращения полномочий Временного секретариата регистрация депутатских объединений осуществляется Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

Государственная Дума собирается на первое заседание на 30-й день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока.

Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат. В дальнейшем до избрания Председателя Государственной Думы или заместителя Председателя поочередно на ее заседаниях председательствуют представители всех избирательных объединений.

На заседаниях Государственной Думы вправе присутствовать члены Совета Федерации.

Решением палаты на ее заседания могут быть приглашены представители государственных органов, общественных объединений, научных учреждений, эксперты и другие специалисты для предоставления необходимых сведений и заключений по рассматриваемым Государственной Думой законопроектам и другим вопросам. Представители средств

¹ Временный секретариат Государственной Думы избирается на ее первом заседании и ведет запись на выступления, регистрирует вопросы, справки, сообщения, заявления, предложения и другие материалы, поступающие от депутатов, информирует председательствующего о списке записавшихся на выступления и о поступивших материалах; выполняет иные функции по обеспечению заседаний палаты.

массовой информации могут присутствовать на заседаниях палаты при условии аккредитации в Государственной Думе.

Государственная Дума может принять решение о проведении закрытого заседания. Оно принимается большинством голосов от числа депутатов Государственной Думы, принявших участие в голосовании.

Президент Российской Федерации или его полномочный представитель в Государственной Думе, Председатель Правительства, члены Правительства, члены Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Председатель Счетной палаты и его заместитель, Уполномоченный по правам человека, Генеральный прокурор и Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации вправе присутствовать на любом открытом или закрытом заседании палаты. Другие лица могут присутствовать на закрытых заседаниях палаты только по специальному приглашению.

Государственная Дума собирается на сессии, как правило, на весеннюю и осеннюю. Во время сессии проводятся заседания палаты, заседания Совета Государственной Думы, заседания комитетов и комиссий, парламентские слушания, работа депутатов в комитетах и комиссиях, фракциях и депутатских группах, а также с избирателями.

Заседания Государственной Думы проходят в среду и пятницу. Совет Государственной Думы собирается еженедельно. Комитеты и комиссии Государственной Думы заседают в понедельник и четверг. Вторник отводится для работы депутатов в комитетах и комиссиях, фракциях и депутатских группах. По вторникам проводятся парламентские слушания. Каждая последняя неделя месяца предназначается для работы депутатов Государственной Думы с избирателями.

Каждую пятницу на заседании Государственной Думы проводится правительственный час для ответов членов Правительства на вопросы депутатов. При этом заслушивается не более двух членов Правительства.

Внеочередные заседания Государственной Думы созываются ее Советом.

Заседание Государственной Думы начинается с регистрации присутствующих депутатов, которую проводит председательствующий. Заседание является правомочным, если на чем присутствует большинство от общего числа депутатов палаты. Регистрация осуществляется после каждого перерыва в заседании палаты.

Депутаты Государственной Думы своевременно извещаются о вопросах, вносимых на рассмотрение палаты. Проекты федеральных законов, постановлений Государственной Думы и другие необходимые материалы предоставляются депутатам не позднее чем за три дня до их рассмотрения на заседании палаты.

Внеочередному рассмотрению на заседании Государственной Думы подлежат послания и обращения Президента Российской Федерации; законопроекты, внесенные в качестве срочных Президентом или Пра-

вительством Российской Федерации; проекты федеральных законов о федеральном бюджете и о бюджетной системе Российской Федерации; федеральные законы, возвращенные на повторное рассмотрение Государственной Думы; проекты федеральных законов о ратификации международных договоров; проекты Регламента и постановлений Государственной Думы о внесении в него изменений и дополнений; решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации. Иные законопроекты и вопросы могут рассматриваться во внеочередном порядке только по решению палаты, принятому большинством голосов от общего числа ее депутатов.

Работа в Государственной Думе осуществляется на русском языке. Депутат, желающий выступить на ином языке народов Российской Федерации, заблаговременно уведомляет об этом Совет Государственной Думы. Такое выступление обеспечивается переводом на русский язык.

Правовое, организационное, документальное, информационное, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности Государственной Думы осуществляет аппарат Государственной Думы. В состав аппарата входят в качестве самостоятельных структурных подразделений аппараты комитетов и комиссий Государственной Думы, фракций и депутатских групп в Государственной Думе. Контроль за деятельностью аппарата Государственной Думы осуществляется Комитетом Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы.

Наряду с аппаратом Государственной Думы информационное, правовое, экспертное, организационное и иное ее обеспечение осуществляется государственными учреждениями и предприятиями, обеспечивающими деятельность обеих палат Федерального Собрания (Парламентская библиотека, Парламентский центр, издательство и т. д.).

Фракции и депутатские группы осуществляют подбор и расстановку кадров своего аппарата, руководство и контроль за их деятельностью, а также определяют служебные обязанности сотрудников аппарата в соответствии с заключенными с ними трудовыми договорами (контрактами).

Решения Государственной Думы принимаются на ее заседаниях открытым или тайным голосованием. Открытое голосование может быть поименным. Голосование на заседании в Государственной Думе осуществляется с использованием электронной системы подсчета голосов, без использования электронной системы, с использованием бюллетеней и путем опроса депутатов Государственной Думы.

Постановление Государственной Думы принимается большинством голосов от общего числа депутатов, если иной порядок не предусмотрен Конституцией Российской Федерации. По процедурным вопросам решение принимается большинством голосов депутатов, принявших

участие в голосовании, если иной порядок не предусмотрен Регламентом Государственной Думы.

В Регламенте Государственной Думы установлен порядок решения Государственной Думой вопросов, отнесенных к ее ведению.

Так, вопрос о даче согласия Президенту на назначение Председателя Правительства Российской Федерации решается следующим образом. По получении представления Президента Председатель Государственной Думы немедленно извещает об этом депутатов. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом кандидатуру в течение недели со дня внесения представления.

Президент или его полномочный представитель в Государственной Думе официально представляет кандидатуру на должность Председателя Правительства. Кандидат на должность докладывает Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства. Перед обсуждением кандидатуры в течение времени, отведенного Государственной Думой, кандидат отвечает на вопросы депутатов. По окончании ответов на вопросы представители фракций и депутатских групп высказываются за выдвинутую кандидатуру или против нее. Согласие на назначение Председателя Правительства считается полученным, если за предложенную кандидатуру проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры на должность Председателя Правительства Президент в течение недели со дня ее отклонения вносит на согласование палаты новую кандидатуру, обсуждение и согласование которой происходит в течение недели после ее представления. В случае двукратного отклонения представленных кандидатур Президент в течение недели со дня отклонения второй кандидатуры вправе представить третью кандидатуру. Обсуждение и согласование третьей кандидатуры происходит в сроки и в порядке, которые предусмотрены для обсуждения и согласования первых двух кандидатур.

В Регламенте Государственной Думы установлен также порядок рассмотрения вопросов, связанных с доверием Правительству. Предложение о выражении недоверия Правительству выносится депутатской группой в Государственной Думе, численность которой составляет не менее одной пятой от общего числа депутатов палаты. Государственная Дума рассматривает вопрос о недоверии Правительству в недельный срок после его внесения, во внеочередном порядке.

Председатель Правительства или один из первых его заместителей вправе выступить с заявлением в связи с внесением предложения о недоверии Правительству. В ходе обсуждения предложения о недоверии депутаты могут задавать вопросы Председателю и членам Правительства, высказываться за выражение недоверия или против этого. Преимущественное право на выступление предоставляется представителям фракций и депутатских групп.

Государственная Дума принимает решение о недоверии Правительству открытым голосованием большинством голосов от общего числа депутатов.

Если Президент Российской Федерации не согласился с решением Государственной Думы о недоверии Правительству, Государственная Дума в течение трех месяцев вправе провести повторное голосование по вопросу о выражении недоверия Правительству.

Председатель Правительства может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству. Такое представление Правительства должно быть мотивировано.

Вопрос о доверии Правительству рассматривается Государственной Думой во внеочередном порядке. Совет Государственной Думы вправе определить срок, необходимый для проведения правовой экспертизы и изучения фактических обстоятельств, послуживших основанием для постановки вопроса о доверии Правительству. Решение о доверии принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы.

В Регламенте Государственной Думы установлен порядок назначения на должность и освобождения от должности Уполномоченного по правам человека, Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов, Председателя Центрального банка Российской Федерации.

Кандидатуры на должность Уполномоченного по правам человека предлагаются депутатами. Назначение производится на первой сессии каждого созыва на срок, устанавливаемый федеральным конституционным законом об Уполномоченном по правам человека.

Кандидат на должность Уполномоченного по правам человека выступает перед Государственной Думой с краткой программой предстоящей деятельности. Депутаты вправе задавать вопросы кандидату, высказывать свое мнение по предложенной кандидатуре. О назначении Уполномоченного по правам человека принимается постановление.

Если кандидатура на должность Уполномоченного по правам человека отклонена, фракции и депутатские группы вправе предложить для нового рассмотрения ту же или новую кандидатуру. Повторное рассмотрение кандидатуры проводится на следующий день после получения палатой соответствующего представления.

Вопрос об освобождении от должности Уполномоченного по правам человека решается по представлению фракции или депутатской группы на заседании Государственной Думы большинством от общего числа ее депутатов.

Назначение на должность Председателя Счетной палаты и ее аудиторов производится на первой сессии Государственной Думы первого созыва, а в последующем — на сессии, ближайшей к моменту истечения полномочий Председателя Счетной палаты и ее аудиторов, на срок,

установленный федеральным законом о Счетной палате. Кандидатуры на должность Председателя Счетной палаты и ее аудиторов представляются Комитетом Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам.

Кандидат на должность Председателя Счетной палаты выступает перед Государственной Думой с краткой программой предстоящей деятельности. Председатель Счетной палаты считается назначенным, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов. Вопрос о назначении на должность аудитора решается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов после краткого представления кандидатур.

Если кандидатура на должность Председателя Счетной палаты отклонена палатой, Комитет Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам вправе предложить для нового рассмотрения ту же или новую кандидатуру. Повторное рассмотрение кандидатуры проводится на следующий день после получения палатой соответствующего представления.

Вопрос об освобождении от должности Председателя Счетной палаты решается по представлению Комитета Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам на ее заседании большинством голосов от общего числа депутатов Думы. В том же порядке производится освобождение от должности аудитора Счетной палаты.

Назначение Председателя Центрального банка Российской Федерации производится на сессии Государственной Думы, ближайшей к моменту истечения полномочий Председателя Центрального банка, срок которых предусмотрен Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Кандидатура на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации представляется Президентом Российской Федерации.

Кандидатура на должность Председателя Центрального банка предварительно рассматривается на заседании Комитета Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам.

Кандидат на должность Председателя Центрального банка выступает перед Государственной Думой с краткой программой предстоящей деятельности.

Председатель Центрального банка считается назначенным, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

Если кандидатура на должность Председателя Центрального банка отклонена палатой, повторное рассмотрение той же кандидатуры или рассмотрение новой производится на ближайшем после ее представления Президентом заседании Государственной Думы.

Вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка решается по представлению Президента, которое предваритель-

но рассматривается на заседании Комитета Государственной Думы по бюджету, налогам, банкам и финансам. Решение об освобождении от должности принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов.

Регламент Государственной Думы регулирует порядок выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента Российской Федерации. Предложение о выдвижении обвинения против Президента для отрешения его от должности может быть внесено по инициативе не менее одной трети от общего числа депутатов Государственной Думы и должно содержать конкретные указания на признаки преступления, которое вменяется в вину Президенту, а также обоснование его причастности к этому преступлению.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента направляется Государственной Думой на заключение специальной комиссии, образуемой палатой, для оценки соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, а также в Верховный Суд Российской Федерации для дачи заключения о наличии в действиях Президента признаков преступления.

Специальная комиссия избирается Государственной Думой в составе председателя, его заместителя и 10–12 членов комиссии. Состав комиссии формируется с учетом равного представительства фракций и депутатских групп.

Специальная комиссия проверяет обоснованность выдвинутого против Президента обвинения, соблюдение кворума, необходимого для выдвижения обвинения, правильность подсчета голосов и других процедурных правил, установленных Регламентом Государственной Думы.

Специальная комиссия заслушивает на своих заседаниях лиц, которые могут сообщить о фактах, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, рассматривает соответствующие документы, заслушивает представителя Президента. Комиссия большинством голосов принимает заключение о наличии фактических обстоятельств, положенных в основу предложения о выдвижении обвинения, и о соблюдении процедуры выдвижения такого обвинения.

Предложение о выдвижении обвинения против Президента и заключение специальной комиссии рассматриваются на заседании Государственной Думы. Затем заслушивается заключение Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента признаков преступления и проводится обсуждение предложения о выдвижении обвинения против Президента.

По итогам обсуждения двумя третями голосов от общего числа депутатов палаты Государственная Дума принимает постановление о выдвижении обвинения против Президента в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления для отрешения его от

должности. Постановление принимается тайным голосованием с использованием бюллетеней и в пятидневный срок направляется в Совет Федерации.

Если предложение о выдвижении обвинения против Президента не получило поддержки палаты, она принимает постановление об отказе в выдвижении обвинения против Президента, которое является окончательным и подлежит официальному опубликованию.

Регламентом Государственной Думы определяется порядок объявления амнистии. Оно осуществляется Государственной Думой путем принятия постановлений об объявлении амнистии и о порядке исполнения амнистии¹.

Проект постановления об объявлении амнистии вносится в Государственную Думу и рассматривается в порядке, установленном для внесения и рассмотрения законопроектов. Государственная Дума принимает постановление об объявлении амнистии большинством голосов от общего числа ее депутатов, которое подлежит официальному опубликованию в течение трех дней.

В Регламенте Государственной Думы установлен порядок рассмотрения внешнеполитических вопросов, ратификации международных договоров Российской Федерации и порядок международного межпарламентского сотрудничества.

Государственная Дума рассматривает внешнеполитические вопросы по собственной инициативе, либо в связи с обращением Президента Российской Федерации, либо по докладам и сообщениям Правительства Российской Федерации и комитетов палаты.

Государственная Дума принимает обращения и заявления, выражающие позицию палаты по общим или отдельным вопросам внешней политики России, а также по вопросам международных отношений в целом². Инициатива внесения проектов обращений и заявлений может исходить от субъектов права законодательной инициативы. Проекты обращений и заявлений Государственной Думы, касающиеся внешнеполитических вопросов, предварительно рассматриваются Комитетом Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками, а в случае необходимости и другими комитетами палаты по профилю их деятельности.

¹ Например, Государственная Дума приняла 23 февраля 1994 г. постановления «Об объявлении амнистии в связи с принятием Конституции Российской Федерации» и «Об объявлении политической и экономической амнистии», а затем 25 марта — постановление о некоторых вопросах принятия первых двух постановлений.

² См., например: постановление Государственной Думы от 18 января 1995 г. «Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к Сейму Литовской Республики в связи с готовящейся депортацией из Литовской Республики группы граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 4. Ст. 280.

Международные договоры Российской Федерации, подлежащие ратификации, вносятся Президентом в Государственную Думу с проектом федерального закона о его ратификации, пояснительной запиской и другими необходимыми документами, и материалами. Совет Государственной Думы, исходя из содержания поступившего на рассмотрение договора, определяет ответственный комитет по подготовке его к ратификации Государственной Думой и направляет ему на заключение договор с сопроводительными материалами. Одновременно договор и проект федерального закона о его ратификации направляются в Комитет Государственной Думы по международным делам и (или) в Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками в соответствии с их компетенцией.

По итогам обсуждения с учетом поступивших предложений ответственный комитет представляет заключение и проект федерального закона о ратификации в Государственную Думу. В обязательном порядке представляются также заключения Комитетов Государственной Думы по международным делам и по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками, а также рекомендации других комитетов, если они содержат предложения воздержаться от ратификации или сопроводить ее оговорками.

На заседании Государственной Думы при рассмотрении вопроса о ратификации международного договора с докладом выступает полномочный представитель Президента в Государственной Думе. С докладами могут выступать представители комитетов Государственной Думы, участвовавшие в подготовке вопроса о ратификации.

Государственная Дума принимает федеральный закон о ратификации международного договора большинством голосов от общего числа депутатов и направляет его в Совет Федерации.

Если Государственная Дума принимает решение об отсрочке рассмотрения вопроса о ратификации международного договора, такое решение должно быть мотивировано.

Если, согласно ст. 125 Конституции, в Конституционный Суд Российской Федерации был направлен запрос о соответствии Конституции вынесенного на ратификацию международного договора, то до вынесения Конституционным Судом решения по этому вопросу Государственная Дума не рассматривает проект федерального закона о ратификации международного договора.

По Регламенту Государственная Дума может в случае необходимости заключать с парламентами других государств и с международными парламентскими организациями соглашения о межпарламентском сотрудничестве. Государственная Дума принимает программы сотрудничества с парламентами других государств. В соответствии с этими программами Совет Государственной Думы с учетом мнений фракций, депутатских

групп, комитетов, а также Председателя Государственной Думы определяет состав официальных парламентских делегаций, направляемых за рубеж. Государственная Дума вырабатывает согласованный с Советом Федерации порядок формирования общих делегаций и российских частей межпарламентских комиссий (парламентских, рабочих групп) Федерального Собрания.

Государственная Дума утверждает Положение о российских частях межпарламентских комиссий по двустороннему сотрудничеству с парламентами других государств, а также Положение о парламентских делегациях Российской Федерации в Межпарламентской Ассамблее государств — участников Содружества Независимых Государств, в Межпарламентской Ассамблее ОБСЕ. Участие депутатов Государственной Думы в деятельности Межпарламентского Союза регламентируется Положением о парламентской группе России, принимаемым общим собранием парламентской группы.

Государственная Дума утверждает согласованный с Советом Федерации единый порядок протокольного, финансового и организационно-технического обеспечения иностранных парламентских делегаций в Российской Федерации, а также депутатов Государственной Думы, выезжающих за рубеж в рамках российских частей межпарламентских комиссий или в составе делегаций Государственной Думы или Федерального Собрания.

Государственная Дума или $\frac{1}{5}$ ее депутатов могут обращаться с ходатайствами в Конституционный Суд Российской Федерации по разрешению дел о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, международных договоров, не вступивших в силу для Российской Федерации. Государственная Дума может обратиться также с запросом о толковании Конституции Российской Федерации и по другим вопросам, относящимся к ведению Государственной Думы. Запрос в Конституционный Суд не может направляться в связи с делами, находящимися в производстве Конституционного Суда.

Предложение об обращении с запросом в Конституционный Суд вносится фракцией, депутатской группой или комитетом Государственной Думы. Решение об обращении с запросом в Конституционный Суд принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и доводится до сведения депутатов на очередном заседании после того, как такое решение получено.

Предложение об обращении с ходатайством в Конституционный Суд может внести фракция, депутатская группа, а также инициативная группа депутатов Государственной Думы, насчитывающая не менее одной пятой от общего числа депутатов. В последнем случае к проекту

ходатайства должен быть приложен перечень подписей запрашивающих с указанием фамилии, имени и отчества каждого депутата.

§ 4. Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания

В соответствии со ст. 101 Конституции Российской Федерации Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, являющиеся постоянно действующими органами соответствующих палат.

Комитеты палат по вопросам, отнесенным к их ведению, осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов; организуют проводимые палатами парламентские слушания; решают вопросы организации своей деятельности; рассматривают иные вопросы, относящиеся к ведению палат.

Кроме того, комитеты Совета Федерации осуществляют подготовку заключений по принятым Государственной Думой федеральным законам и способствуют реализации положений Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а комитеты Государственной Думы осуществляют функции контроля за реализацией законодательства и дают заключения и предложения по соответствующим разделам проекта федерального бюджета.

Согласно Регламенту Совета Федерации (ст. 15), Совет Федерации образует¹:

- Комитет по делам Федерации, Федеративному договору и региональной политике;
- Комитет по конституционному законодательству и судебно-правовым вопросам;
- Комитет по бюджету, финансовому, валютному и кредитному регулированию, денежной эмиссии, налоговой политике и таможенному регулированию;
- Комитет по вопросам экономической политики;
- Комитет по делам Содружества Независимых Государств;
- Комитет по международным делам;
- Комитет по вопросам безопасности и обороны;
- Комитет по вопросам социальной политики;
- Комитет по аграрной политике;
- Комитет по науке, культуре и образованию, здравоохранению и экологии;
- Комитет по делам Севера и малочисленных народов.

Состав комитетов Совета Федерации утверждается палатой большинством голосов от общего числа членов палаты. Председатель комитета,

¹ См. также: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 24 января 1996 г. «Об образовании комитетов Совета Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 427.

его заместители избираются на его заседании большинством голосов от числа избранных членов комитета. Председатель комитета утверждается Советом Федерации большинством голосов от общего числа членов палаты. Председатель комитета, его заместители не могут быть представителями от одного субъекта Российской Федерации. Численный состав каждого комитета определяется Советом Федерации, но не может быть менее 10 членов палаты.

Все члены Совета Федерации входят в состав комитетов, за исключением Председателя палаты и его заместителей. При этом член Совета Федерации может быть членом не более одного комитета палаты.

Совет Федерации вправе создавать постоянные и временные комиссии. Деятельность временных комиссий ограничивается определенным сроком и (или) конкретной задачей. Задачи комиссии, срок ее деятельности, полномочия и персональный состав определяются постановлением палаты.

Согласно Регламенту Совета Федерации, для рассмотрения вопросов о признании, прекращении или подтверждении полномочий членов Совета Федерации избирается Мандатная комиссия (ст. 28), а для осуществления контроля за соблюдением Регламента палаты образуется Комиссия по Регламенту и парламентским процедурам (ст. 31). Обе эти комиссии являются постоянно действующими органами Совета Федерации.

Согласно своему Регламенту (ст. 17)¹, Государственная Дума образует следующие комитеты:

- Комитет по законодательству и судебной-правовой реформе;
- Комитет по труду и социальной политике;
- Комитет по делам ветеранов;
- Комитет по охране здоровья;
- Комитет по экологии;
- Комитет по образованию и науке;
- Комитет по делам женщин, семьи и молодежи;
- Комитет по бюджету, налогам, банкам и финансам;
- Комитет по экономической политике;
- Комитет по собственности, приватизации и хозяйственной деятельности;
- Комитет по аграрным вопросам;
- Комитет по промышленности, строительству, транспорту и энергетике;
- Комитет по природным ресурсам и природопользованию;
- Комитет по обороне;
- Комитет по безопасности;

¹ См. также: постановление Государственной Думы от 19 января 1996 г. «Об образовании комитетов Государственной Думы» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 258.

- Комитет по международным делам;
- Комитет по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками;
- Комитет по делам национальностей;
- Комитет по делам Федерации и региональной политике;
- Комитет по вопросам местного самоуправления;
- Комитет по делам общественных объединений и религиозных организаций;
- Комитет по Регламенту и организации работы Государственной Думы;
- Комитет по информационной политике и связи;
- Комитет по вопросам геополитики;
- Комитет по конверсии и наукоемким технологиям;
- Комитет по культуре;
- Комитет по туризму и спорту;
- Комитет по проблемам регионов Севера.

В случае необходимости могут создаваться и другие комитеты.

Комитеты Государственной Думы образуются на срок полномочий данного созыва.

Государственная Дума может создавать комиссии, деятельность которых ограничена определенным сроком или конкретной задачей.

Комиссии Государственной Думы формируются из числа членов комитетов палаты. Государственная Дума образует следующие комиссии:

- мандатную;
- для проверки определенных данных о событиях и должностных лицах;
- для подсчета результатов тайного голосования;
- для дачи заключения о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации в соответствии с ч. 2 ст. 93 Конституции Российской Федерации;
- а также другие.

Задачи комиссии, срок ее деятельности, полномочия и состав определяются постановлением палаты.

Мандатная комиссия Государственной Думы образуется на срок полномочий Думы данного созыва и имеет статус комитета Государственной Думы.

Государственная Дума формирует комитеты и комиссии, как правило, на основе принципа пропорционального представительства депутатских объединений. Численный состав каждого комитета и каждой комиссии определяется Государственной Думой, но не может быть, как правило, менее 12 и более 35 депутатов палаты.

Председатели и заместители председателей комитетов и комиссий избираются палатой большинством голосов от общего числа депутатов

Государственной Думы по представлению фракций и депутатских групп. Голосование может проводиться по единому списку кандидатур.

Состав комитета, комиссии утверждается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов в соответствии со списком, предварительно согласованным во фракциях и депутатских группах. Изменения в составе комитета, комиссии производятся Государственной Думой с предварительного согласия соответствующих депутатских объединений. В состав комитетов, комиссий не могут быть избраны Председатель Государственной Думы и его заместители.

Каждый депутат Государственной Думы, за исключением Председателя Государственной Думы, его заместителей, руководителей депутатских объединений, обязан состоять в одном из комитетов Государственной Думы. Депутат Государственной Думы может быть членом только одного ее комитета.

Заседание комитета, комиссии Совета Федерации, Государственной Думы правомочно, если на нем присутствует более половины от общего числа членов комитета, комиссии. Заседание проводит председатель комитета, комиссии или его заместитель.

Заседания комитета Совета Федерации проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в месяц, а заседания комитета, комиссии Государственной Думы — не реже двух раз в месяц.

Заседание комитета Совета Федерации созывается председателем комитета как по своей инициативе, так и по требованию члена комитета и Председателя Совета Федерации, а заседание комитета, комиссии Государственной Думы созывает председатель комитета, комиссии по своей инициативе либо по поручению Председателя Государственной Думы, Совета Государственной Думы, по требованию депутатского объединения или не менее одной четверти от общего числа членов комитета, комиссии.

О созыве заседания комитета, комиссии его председатель уведомляет не менее чем за двое суток членов своего комитета, комиссии, а также заблаговременно информирует других участников заседания.

Депутат обязан присутствовать на заседаниях комитета, комиссии, членом которых он является. На заседаниях комитета, комиссии могут принимать участие с правом совещательного голоса депутаты, не входящие в состав данных комитета, комиссии.

Решение комитета, комиссии принимается большинством голосов от общего числа членов комитета, комиссии, присутствующих на заседании, если иное не установлено Регламентом палаты.

Комитеты, комиссии имеют право вносить предложения по повестке дня заседания палаты. Представители комитета, комиссии имеют право выступать на заседаниях палаты, заседаниях других комитетов и комиссий своей палаты и с докладами и содокладами по вопросам, относящимся к ведению представляемого ими комитета, комиссии.

На заседании комитета, комиссии вправе присутствовать представитель Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также приглашенные представители иных заинтересованных государственных и общественных органов и организаций. На заседании комитета, комиссии Государственной Думы вправе присутствовать также представители субъектов права законодательной инициативы, законопроекты которых рассматриваются на заседании комитета, комиссии.

Комитеты, комиссии вправе проводить совместные заседания, образовывать по основным направлениям своей деятельности подкомитеты.

Для подготовки рассматриваемых вопросов и организации парламентских слушаний комитет, комиссия может создавать рабочие группы из числа членов этого комитета, комиссии, других депутатов палаты, представителей министерств и ведомств, иных государственных органов и общественных объединений, научных учреждений, а также специалистов. Комитет, комиссия вправе привлекать к своей работе экспертов, назначать независимую экспертизу законопроектов.

Комитеты и комиссии палаты вправе запрашивать документы и материалы, необходимые для их деятельности, а также приглашать на свои заседания должностных лиц органов государственной власти, общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций.

Органы государственной власти, общественные объединения, предприятия, учреждения и организации и их должностные лица обязаны (по Регламенту Государственной Думы — в 10-дневный срок) представлять комитетам и комиссиям запрашиваемые ими документы и материалы.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 83, п. «м»), Президент Российской Федерации назначает и отзывает дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания.

В Регламенте Государственной Думы установлен порядок этих консультаций с комитетами Государственной Думы. Согласно этому порядку, при необходимости консультации с Президентом по вопросам назначения и отзыва дипломатических представителей в иностранных государствах и международных организациях проводят Комитет Государственной Думы по международным делам и Комитет Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками в соответствии с их компетенцией совместно с другими комитетами Государственной Думы по профилю их деятельности. Предложение по кандидатурам для назначения дипломатических представителей оформляется решением Коллегии Министерства иностранных дел Российской Федерации или иного министерства и представляется вместе с документами, характеризующими каждого кандидата. Аналогичные документы представляются на кандидатов для отзыва

дипломатических представителей. Предложение о назначении или отзыве дипломатических представителей должно быть мотивировано.

Комитет Государственной Думы может затребовать представление дополнительных данных о кандидатах и мотивировки назначения либо отзыва дипломатического представителя.

Соответствующий комитет Государственной Думы на своем закрытом заседании в присутствии кандидата на назначение дипломатическим представителем или дипломатического представителя, которого предлагается отозвать, а также соответствующих должностных лиц Министерства иностранных дел проводит обсуждение и по его итогам выносит мотивированное заключение, которое официально направляется на имя Президента Российской Федерации.

Комитеты, комиссии палат в соответствии с направлением своей деятельности организуют проведение парламентских слушаний. Предложение о проведении парламентских слушаний принимается большинством голосов от общего числа членов соответствующего комитета, комиссии палаты.

Для обеспечения деятельности комитетов палат создаются рабочие аппараты комитетов, действующие на постоянной основе. Формирование аппаратов комитетов осуществляется соответствующими комитетами.

Рабочий аппарата комитета обеспечивает правовое, организационное, информационное, документационное обеспечение деятельности соответствующего комитета палаты, проводимых им парламентских слушаний.

Аппарат комитета участвует в подготовке законопроектов, проектов решений комитета и экспертных заключений по законам, подлежащим рассмотрению комитета, в пределах его полномочий ведет дело-производство комитета, готовит и рассылает необходимые для членов комитета материалы, справки, обеспечивает техническую обработку документов комитета.

Комитет определяет структуру и штаты своего аппарата.

§ 5. Парламентские слушания

В соответствии со ст. 101 Конституции Российской Федерации Совет Федерации и Государственная Дума по вопросам своего ведения проводят парламентские слушания.

Парламентские слушания в Совете Федерации проводятся по инициативе Председателя Совета Федерации, его заместителя, комитетов Совета Федерации в пределах их полномочий или группы членов Совета Федерации численностью не менее 10 человек.

Парламентские слушания в Государственной Думе проводятся по инициативе Совета Государственной Думы, ее комитетов и комиссий, депутатских объединений в Государственной Думе.

Организация и проведение парламентских слушаний возлагаются на соответствующие комитеты (комиссии) палаты. Комитеты и комиссии палат могут совместно организовывать парламентские слушания.

Состав лиц, приглашенных на парламентские слушания, определяется комитетами (комиссиями) палаты, которыми организуются эти слушания.

Так, в парламентских слушаниях по проблемам реформы местного самоуправления в Российской Федерации, состоявшихся в Государственной Думе 14–15 марта 1994 г. по инициативе Комитета по вопросам местного самоуправления, приняли участие представители органов и союзов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и ведомств, Администрации Президента Российской Федерации, судебных органов, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, научных и учебных учреждений.

Предметом рассмотрения стал практически весь круг проблем реформы местного самоуправления, которые требуется решить на основе действующей Конституции Российской Федерации.

Конструктивный разговор, состоявшийся на парламентских слушаниях, определил место и значение местного самоуправления в демократическом обществе, обнаружив глубину и спорность нерешенных проблем. Вместе с тем слушания еще раз показали отстраненность от проблем реформы местного самоуправления многих федеральных и региональных органов государственной власти, депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания.

Комитет по вопросам местного самоуправления принял к сведению оценки, рекомендации и предложения участников слушаний и выразил намерение учесть эти рекомендации и предложения при разработке законов о местном самоуправлении.

Информация по итогам слушаний была направлена в комитеты палат Федерального Собрания, Администрацию Президента, Правительство России, федеральные министерства и ведомства, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы и союзы местного самоуправления¹.

Парламентские слушания, как правило, открыты для представителей средств массовой информации и общественности. Комитет, комиссия, организующие проведение парламентских слушаний, могут принять решение о проведении закрытых парламентских слушаний. На закрытых парламентских слушаниях обсуждаются вопросы конфиденциального характера, а также затрагивающие сведения, составляющие государственную и иную охраняемую законом тайну.

¹ См.: Думский вестник. 1994. № 1. С. 17–22.

Согласно Регламенту Совета Федерации, его члены вправе участвовать как в открытых, так и в закрытых парламентских слушаниях. Регламент Государственной Думы предоставляет такое право Президенту Российской Федерации, депутатам Государственной Думы, полномочным представителям Президента Российской Федерации в Государственной Думе и Совете Федерации, Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации, членам Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Председателю Счетной палаты, Уполномоченному по правам человека, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Представители средств массовой информации и общественности на закрытые парламентские слушания не допускаются.

Парламентские слушания начинаются кратким вступительным словом председательствующего, который информирует о существовании обсуждаемого вопроса, его значимости, порядке проведения заседания, составе приглашенных лиц. Затем слово предоставляется представителю комитета (комиссии) для заявления по обсуждаемому вопросу, после чего слово для выступления предоставляется приглашенным лицам и участвующим в слушаниях депутатам.

Продолжительность парламентских слушаний определяет комитет (комиссия) палаты, исходя из характера обсуждаемых вопросов.

После выступлений на парламентских слушаниях приглашенных лиц следуют вопросы депутатов и других присутствующих и ответы на них.

По результатам парламентских слушаний, проводимых в Совете Федерации, могут быть приняты мотивированные заключения по обсуждаемому вопросу и рекомендации, которые принимаются путем одобрения большинством членов Совета Федерации, принявших в них участие.

В Регламенте Государственной Думы установлено, что парламентские слушания могут заканчиваться принятием рекомендаций по обсуждаемому вопросу, которые принимаются путем одобрения большинством принявших участие в слушаниях депутатов Государственной Думы.

Рекомендации открытых парламентских слушаний могут публиковаться в печати. Материалы закрытых парламентских слушаний предназначаются только для депутатов (членов) соответствующих палат и представителей государственных органов, которые принимают участие в этих парламентских слушаниях.

§ 6. Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания

Членом Совета Федерации является представитель субъекта Российской Федерации, уполномоченный осуществлять законодательную

власть в Совете Федерации и иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством.

Депутатом Государственной Думы является избранный народом представитель, уполномоченный осуществлять законодательную власть в Государственной Думе и иные полномочия, предусмотренные федеральным законодательством.

Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Полномочия членов палат Федерального Собрания определяются Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 8 мая 1994 г. «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹, другими федеральными законами, Временным положением об обеспечении деятельности членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации².

Согласно названному Закону, члены палаты Федерального Собрания руководствуются в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, регламентом соответствующей палаты Федерального Собрания, предвыборной программой и своими убеждениями.

Полномочия члена Совета Федерации начинаются, прекращаются или подтверждаются с момента принятия Советом Федерации решения о признании, прекращении или подтверждении полномочий члена Совета Федерации. Срок полномочий члена Совета Федерации определяется сроком его полномочий в качестве главы законодательного (представительного) или главы исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Срок полномочий депутатов Государственной Думы начинается со дня их избрания в палату и прекращается с момента начала работы палаты нового созыва, за исключением предусмотренных законом случаев досрочного прекращения полномочий депутата.

Полномочия члена Совета Федерации прекращаются в случае прекращения его полномочий в качестве главы законодательного (представительного) или главы исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Полномочия члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы прекращаются досрочно в случаях: письменного заявления о сложении своих полномочий; утраты гражданства Российской Федерации; вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отно-

¹ См.: СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

² См.: СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 428.

шении лица, являющегося членом палаты Федерального Собрания; признания гражданина, являющегося членом палаты Федерального Собрания, недееспособным или умершим решением суда, вступившим в законную силу; смерти члена палаты Федерального Собрания.

Полномочия депутата Государственной Думы прекращаются досрочно также в случаях избрания его депутатом иного представительного органа государственной власти или органа местного самоуправления (если в течение месяца со дня избрания от него не поступило письменного заявления о сложении полномочий депутата такого органа); поступления депутата на государственную службу, занятия им другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; роспуска Государственной Думы.

Решение о прекращении полномочий члена палаты принимается соответствующей палатой. Они прекращаются со дня, определенного постановлением палаты. Полномочия депутата Государственной Думы в случае ее роспуска прекращаются со дня роспуска Государственной Думы.

Члены Совета Федерации, в том числе избранные на выборные должности палаты, исполняют свои обязанности на непостоянной основе.

Депутат Государственной Думы работает на профессиональной постоянной основе. Он не может находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности. Депутат Государственной Думы не может одновременно являться членом Правительства Российской Федерации.

Военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, работники органов прокуратуры, избранные депутатами Государственной Думы, приостанавливают свою военную службу на воинских должностях, службу на должностях в органах внутренних дел, органах прокуратуры на период осуществления депутатских полномочий.

Члены палат являются членами коллегияльных органов — Совета Федерации и Государственной Думы. Поэтому важнейшая форма их деятельности — участие в заседаниях соответствующей палаты, а также в совместных собраниях палат, проводимых в случаях, предусмотренных Конституцией Российской Федерации (ч. 3 ст. 100).

Вместе с тем они участвуют в работе соответствующих комитетов и комиссий палат; согласительных комиссий, создаваемых Советом Федерации и Государственной Думой; в выполнении поручений соответствующих палат и их органов; в парламентских слушаниях. Они обращаются с запросами, работают с избирателями.

Кроме того, депутаты Государственной Думы участвуют в работе депутатских объединений — фракций и депутатских групп; обращаются с вопросами к членам Правительства Российской Федерации на заседаниях Государственной Думы.

Деятельность членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы может осуществляться также в иных формах, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральным законом и регламентами палат Федерального Собрания.

Являясь представителями своих избирателей, депутаты поддерживают с ними постоянную связь. Депутаты Государственной Думы, избранные по одномандатным избирательным округам, поддерживают связь с избирателями своих округов, а депутаты Государственной Думы, избранные по общефедеральному округу, поддерживают связь с избирателями в регионе, определенном соответствующим депутатским объединением.

Работая с избирателями, депутаты обязаны принимать меры, направленные на обеспечение прав, свобод и законных интересов своих избирателей; рассматривать поступившие от них предложения, заявления и жалобы; способствовать в пределах своих полномочий правильному и своевременному решению содержащихся в них вопросов; вести прием граждан; изучать общественное мнение и при необходимости вносить предложения в соответствующие органы государственной и муниципальной власти, органы местного самоуправления и общественные объединения.

Депутаты информируют избирателей о своей деятельности во время встречи с ними, а также через средства массовой информации.

Принимая меры, обеспечивающие права, свободы и законные интересы избирателей, депутаты взаимодействуют с органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, с депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, с политическими партиями и иными общественными объединениями.

Депутату Государственной Думы для работы с избирателями ежемесячно предоставляются соответствующие дни. Депутатам в их избирательном округе или на территории субъекта Российской Федерации, в границах которого находится этот округ, либо в определенном соответствующим депутатским объединением регионе руководители исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления для осуществления полномочий депутата предоставляют транспорт, отдельное помещение, оборудованное мебелью, средствами связи, в том числе правительственной, по необходимой оргтехнике, а также извещают население о месте и времени встречи депутата с избирателями и выделяют для этого помещение.

Главы администраций в пределах своих полномочий несут персональную ответственность за создание условий для нормальной деятельности депутатов.

Депутаты обязаны соблюдать правила депутатской этики. Так, согласно Регламенту Государственной Думы, выступающий в ней не вправе употреблять в своей речи грубые, оскорбительные выражения,

наносящие ущерб чести и достоинству депутатов Государственной Думы и других лиц, допускать необоснованные обвинения в чей-либо адрес, использовать заведомо ложную информацию, призывать к незаконным действиям. В случае нарушения указанных правил председательствующий предупреждает выступающего, а в случае повторного нарушения лишает его права выступления в течение всего дня заседания.

Депутаты представляют в налоговые органы декларацию о доходах и сведения об изменении своего имущественного положения одновременно с представлением их в Государственную Думу. Информация о нарушениях, выявленных в результате проверки налоговыми органами, подлежит опубликованию в «Ведомостях Федерального Собрания Российской Федерации».

Возлагая на членов палат Федерального Собрания самые ответственные обязанности, законодательство вместе с тем предоставляет все необходимые для их работы условия. Эти условия, позволяющие успешно решать стоящие перед ними задачи, являются важнейшими гарантиями их плодотворной деятельности.

Такие гарантии устанавливаются Федеральным законом «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», другими федеральными законами, а также Временным положением об обеспечении деятельности членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

В качестве этих гарантий выступают прежде всего права членов палат Федерального Собрания на условия работы, обеспечивающие эффективное и беспрепятственное осуществление их полномочий, а также обязанности государственных органов, предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц создавать эти условия.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 104) и Федеральному закону о статусе депутатов (ст. 11), члены обеих палат обладают правом законодательной инициативы. Группа численностью не менее одной пятой членов палаты может вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации. Законодательные инициативы депутатов подлежат обязательному рассмотрению в Государственной Думе.

Члены обеих палат пользуются правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым палатой, членами которой они являются, а также комитетом, комиссией палаты, членами которых они состоят.

Член палаты лично участвует в заседании палаты, а также комитета или комиссии, членом которой он состоит.

Если член палаты не может присутствовать на заседании соответствующей палаты, комитета, комиссии по уважительной причине, он заблаговременно информирует об этом соответствующего председателя палаты, председателя комитета, комиссии.

Член Совета Федерации вправе присутствовать на всех заседаниях Государственной Думы, а депутат Государственной Думы — на всех заседаниях Совета Федерации.

Депутат и группа депутатов Государственной Думы, а также член Совета Федерации вправе обращаться с запросом к Правительству Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, руководителям федеральных органов исполнительной власти, руководителям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по кругу вопросов, входящих в компетенцию этих органов.

Запрос вносится на заседании соответствующей палаты в письменной форме. Орган или должностное лицо, к которому обращен запрос, должно дать ответ на него в устной (на заседании соответствующей палаты) или письменной форме не позднее чем через 15 дней со дня его получения или в иной установленный палатой срок.

Запрос, внесенный в письменной форме, и письменный ответ на него оглашаются председательствующим на заседании палаты или доводятся до сведения членов палаты иным путем.

Запрос призван служить средством контроля Совета Федерации и Государственной Думы за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления, которым он адресуется, средством выявления и устранения недостатков в их работе.

Депутат или группа депутатов Государственной Думы и вправе обращаться с вопросом к любому члену Правительства Российской Федерации на заседании палаты. Вопрос в письменной форме заблаговременно передается депутатом, группой депутатов в соответствующий орган палаты, что является основанием для приглашения соответствующего члена Правительства Российской Федерации. Если приглашенный член Правительства не имеет возможности прибыть на заседание Государственной Думы, он в обязательном порядке дает письменный ответ на предварительно заданный вопрос. В этом случае ответ члена Правительства доводится до сведения депутатов.

По роду своей деятельности депутату нередко приходится встречаться с руководящими работниками государственных органов, обращаться в различные государственные и иные организации, к должностным лицам. В связи с этим по вопросам своей деятельности депутаты пользуются правом безотлагательного приема руководителями и другими должностными лицами расположенных на территории Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, общественных объединений, лицами начальствующего состава Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований. Аналогичным правом располагают и члены Совета Федерации.

Все органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, а также предприятия, учреждения и организации, должностные лица, к которым обратился член палаты Федерального Собрания по вопросам, связанным с его деятельностью, обязаны дать ему ответ на его обращение или предоставить запрашиваемые им документы или сведения безотлагательно.

В случае необходимости проведения в связи с обращением члена палаты Федерального Собрания дополнительной проверки или дополнительного изучения каких-либо вопросов руководители органов и должностные лица обязаны сообщить ему об этом в трехдневный срок со дня получения его обращения. Окончательный ответ представляется не позднее 20 дней со дня получения его обращения. Член палаты Федерального Собрания имеет право принимать непосредственное участие в рассмотрении поставленных им в обращении вопросов, в том числе на закрытых заседаниях соответствующих органов. О дне рассмотрения он должен быть извещен заблаговременно, но не позднее чем за три дня.

Вмешательство члена палаты в деятельность органов дознания, следователей и судов не допускается.

Важное значение имеют установленные законом гарантии, направленные на обеспечение депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации необходимой информацией. Они обеспечиваются документами, принятыми палатами Федерального Собрания, документами, другими информационными и справочными материалами, официально распространяемыми Администрацией Президента Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, иными государственными органами и общественными объединениями, а также другими информационными и справочными материалами.

При обращении депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации в органы государственной власти, органы местного самоуправления, общественные объединения, на предприятия, в учреждения, организации должностные лица обеспечивают его по вопросам, связанным с его парламентской деятельностью, консультациями специалистов, безотлагательно предоставляют необходимую информацию и документацию независимо от степени секретности в соответствии с федеральным законодательством о государственной тайне.

Члены палат Федерального Собрания пользуются преимущественным правом выступать по вопросам своей деятельности в государственных средствах массовой информации. При этом материалы, представляемые ими по поручению соответствующей палаты, комитета или комиссии, а также депутатского объединения, подлежат обязательному опубликованию или распространению через государственные средства массовой информации в срок, согласованный с депутатом (членом

Совета Федерации), но не позднее семи дней после обращения. Редактирование представляемых депутатом (членом Совета Федерации) материалов без его согласия не допускается.

Наряду с этим федеральное законодательство устанавливает для членов палат Федерального Собрания дополнительные юридические гарантии охраны их прав в области трудовых, административно-правовых, уголовно-правовых и уголовно-процессуальных отношений.

По Конституции Российской Федерации (ст. 98) и Федеральному закону о статусе депутатов депутат (член Совета Федерации) обладает неприкосновенностью в течение всего срока его полномочий. Он не может быть привлечен к уголовной или к административной ответственности, налагаемой и судебном порядке, задержан, арестован, подвергнут обыску ими допросу без согласия соответствующей палаты, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнут личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

Однако следует иметь в виду, что, согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 20 февраля 1996 г., эти положения распространяются лишь на действия по осуществлению их деятельности в качестве депутата Государственной Думы (члена Совета Федерации).

В случае возбуждения дела, связанного с уголовной или административной ответственностью, налагаемой в судебном порядке, в отношении действий, не связанных с осуществлением парламентской деятельности, по завершении дознания, предварительного следствия или производства по административным правонарушениям для передачи дела в суд необходимо согласие соответствующей палаты Федерального Собрания.

Неприкосновенность депутата Государственной Думы (члена Совета Федерации) распространяется на его жилое, служебное помещение, багаж, личное и служебное транспортные средства, переписку, используемые им средства связи, на принадлежащие ему документы.

Депутат Государственной Думы (член Совета Федерации) не может быть привлечен к уголовной и административной ответственности за высказанное мнение, позицию, выраженную при голосовании, и другие действия, соответствующие его статусу, в том числе и по истечении срока его полномочий. Это положение не распространяется на случаи, когда со стороны депутата (члена) были допущены публичные оскорбления или клевета и иные нарушения, ответственность за которые предусмотрена федеральным законодательством.

Депутат Государственной Думы или член Совета Федерации вправе отказаться от дачи свидетельских показаний по гражданскому или уголовному делу об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с выполнением им своих обязанностей.

Вопрос о лишении депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой. Для получения согласия на привлечение к уголовной или к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на задержание, кроме случаев задержания на месте преступления, арест и обыск депутата Государственной Думы (члена Совета Федерации) Генеральный прокурор вносит в соответствующую палату представление.

Палата не позднее чем в недельный срок со дня внесения представления Генерального прокурора рассматривает это представление, принимает по нему мотивированное решение и в трехдневный срок извещает о нем Генерального прокурора. При необходимости от Генерального прокурора могут быть истребованы дополнительные материалы. В рассмотрении вопроса в палате вправе участвовать ее член, в отношении которого внесено представление.

Жизнь и здоровье депутата (члена Совета Федерации) подлежат обязательному государственному страхованию за счет федерального бюджета. Органы государственного страхования выплачивают страховые суммы в случае гибели (смерти) депутата (члена Совета Федерации), если гибель (смерть) наступила вследствие телесных повреждений или причинения иного повреждения его здоровью в связи с осуществлением им парламентских полномочий или в случае причинения депутату (члену) в связи с осуществлением им своих полномочий увечья или иного повреждения здоровья, как не повлекших стойкой утраты трудоспособности, так и повлекших стойкую утрату трудоспособности.

В случае причинения депутату (члену Совета Федерации) в связи с осуществлением им своих полномочий увечья или иного повреждения здоровья, повлекших стойкую утрату трудоспособности, ему ежемесячно выплачивается компенсации в размере разницы между ежемесячным денежным вознаграждением на момент выплаты компенсации и назначенной пенсией без зачета выплат страховых сумм по государственному страхованию.

Депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации освобождаются на срок их полномочий от призыва на военную службу и на военные сборы.

Срок полномочий депутата Государственной Думы засчитывается в общий и непрерывный трудовой стаж или срок службы, стаж работы по специальности. При этом непрерывный трудовой стаж сохраняется при условии поступления на работу или на службу в течение трех месяцев после прекращения депутатских полномочий.

Депутату Государственной Думы по окончании срока его полномочий предоставляется прежняя работа (должность), а при ее отсутствии — другая равноценная работа (должность) по предыдущему месту работы или с его согласия на другом предприятии, в учреждении, организации.

Военнослужащие, лица рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, работники органов прокуратуры, избранные депутатами Государственной Думы, по окончании срока депутатских полномочий вправе продолжить военную службу (службу в органах внутренних дел, органах прокуратуры) или досрочно уволиться с военной службы (службы в органах внутренних дел, органах прокуратуры). По окончании депутатских полномочий им предоставляется прежняя должность или с их согласия другая должность по профилю либо с их согласия по иному месту службы.

Федеральное законодательство предусматривает обеспечение материально-финансовых условий для осуществления членами палат их полномочий.

Члену Совета Федерации ежемесячно возмещаются расходы, связанные с осуществлением его полномочий. Размер этих расходов определяется решением Совета Федерации. При этом выплаты по возмещению расходов, связанных с осуществлением членом Совета Федерации его деятельности, не облагаются подоходным налогом.

Члену Совета Федерации возмещаются вызванные проживанием вне его постоянного места жительства в связи с осуществлением им работы в Совете Федерации расходы по проживанию в гостинице или найму жилого помещения и суточные.

Все депутаты Государственной Думы независимо от занимаемой должности, за исключением Председателя Государственной Думы, получают одинаковое ежемесячное денежное вознаграждение, которое состоит из должностного оклада и надбавок к нему. Депутату устанавливается ежемесячный оклад и надбавки к нему в размере должностного оклада федерального министра и надбавок к этому окладу. Председателю Государственной Думы устанавливается ежемесячный оклад и надбавки к нему в размере должностного оклада Председателя Правительства Российской Федерации и надбавок к этому окладу.

Депутату Государственной Думы ежемесячно возмещаются расходы, связанные с депутатской деятельностью, в сумме, равной пяти минимальным размерам оплаты труда. При этом выплаты по возмещению расходов, связанных с осуществлением депутатской деятельности, не облагаются подоходным налогом.

Депутату Государственной Думы возмещаются вызванные проживанием вне его постоянного места жительства в связи с осуществлением им депутатской деятельности расходы по проживанию в гостинице или найму жилого помещения, а также суточные. Ему и членам его семьи оплачиваются также расходы, связанные с переездом в Москву для выполнения депутатом его полномочий, и расходы, связанные с их переездом к постоянному месту жительства по прекращении его депутатских полномочий. При переезде в Москву депутату и членам его семьи выплачивается единовременное денежное пособие: депутату —

в размере одного ежемесячного денежного оклада, каждому члену его семьи — по 0,5 этого оклада.

В случае роспуска Государственной Думы ее депутаты получают единовременное денежное пособие за весь период, оставшийся до завершения первоначального срока полномочий депутатов, из расчета их ежемесячного денежного вознаграждения на день прекращения депутатских полномочий; в этом случае на депутатов распространяются гарантии трудовых прав, предусмотренные федеральным законодательством для депутатов Государственной Думы Федерального Собрания.

Депутату Государственной Думы и проживающим совместно с ним членам его семьи, находящимся на день роспуска Государственной Думы вне своего постоянного места жительства, обеспечиваются бесплатный проезд и провоз принадлежащего им имущества к постоянному месту жительства.

Депутату Государственной Думы, имеющему трудовой стаж, равный требуемому для назначения полной пенсии по возрасту, полномочия которого прекращены в связи с роспуском Государственной Думы, с его согласия государственная пенсия назначается досрочно, но не ранее чем за два года до установленного законодательством пенсионного возраста. При этом размер пенсии не может составлять менее 75 процентов ежемесячного денежного вознаграждения депутата.

Депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск продолжительностью 48 рабочих дней с выплатой пособия на лечение в размере его двойного ежемесячного денежного вознаграждения. Им также предоставляется медицинское и бытовое обеспечение на условиях, установленных для членов Правительства Российской Федерации.

Федеральным законодательством предусматривается ряд других гарантий, обеспечивающих условия, необходимые для осуществления депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации своей работы.

Депутатам Государственной Думы и членам Совета Федерации для осуществления своей деятельности в здании соответствующей палаты предоставляется отдельное служебное помещение. Они пользуются в связи с осуществлением ими своих полномочий правительственной и другими видами связи, которыми располагают органы государственной власти и органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации на территории Российской Федерации. Все услуги связи они получают вне очереди. Все виды их почтовых и телеграфных отправок пересылаются, обрабатываются и доставляются в разряде правительственных, а расходы по использованию средств связи возмещаются за счет федерального бюджета. Они пользуются правом бесплатных телефонных переговоров.

Депутаты и члены Совета Федерации имеют право бесплатно пользоваться воздушным, железнодорожным, автомобильным, водным транспортом и всеми видами городского и пригородного пассажирского транспорта, за исключением такси, а также право внеочередного приобретения проездных документов.

Администрации государственных и муниципальных гостиниц обязаны в течение часа предоставить депутату (члену) отдельный номер с телефоном.

Депутатам Государственной Думы, не имеющим в Москве жилой площади, по их заявлению в течение трех месяцев со дня начала работы Государственной Думы данного созыва предоставляется служебная жилая площадь (квартира с мебелью и телефоном) для проживания, которую они обязаны освободить не позднее одного месяца со дня прекращения их депутатских полномочий. Занимаемая депутатом и членами его семьи жилая площадь по постоянному месту жительства бронируется на время его отсутствия в связи с осуществлением депутатских полномочий.

В Москве члену Совета Федерации номер в гостинице предоставляется на постоянной основе.

Расходы органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, связанные с материальным обеспечением деятельности депутатов (членов Совета Федерации), относятся на счет федерального бюджета.

Член Совета Федерации вправе иметь до пяти помощников, работающих на основании трудового договора (контракта), а также не более пяти помощников, работающих на общественных началах. Депутат Государственной Думы также вправе иметь до пяти помощников: по работе в палате (одного помощника) и по работе в своем избирательном округе (для депутатов, избранных по одномандатным округам) или по работе в регионе, определяемом соответствующими депутатскими объединениями (для депутатов, избранных по общефедеральному избирательному округу). Депутаты сами определяют общее число своих помощников и распределяют обязанности между ними. Они вправе иметь также помощников, работающих на общественных началах.

Важное значение с точки зрения обеспечения парламентариям нормальных условий работы имеет установленная Федеральным законом о статусе депутатов ответственность за невыполнение их законных требований; за неправомерное воздействие на депутатов (членов Совета Федерации), членов их семей и других их родственников; за посягательство на честь и достоинство депутатов (членов); за нарушение их неприкосновенности.

Невыполнение должностными лицами и другими работниками органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений

законных требований парламентариев либо создание им препятствий в осуществлении их деятельности, а равно предоставление им заведомо ложной информации или несоблюдение установленных законом сроков и порядка предоставления информации и ответов на их запросы и обращения; неправомерное воздействие на депутатов (членов Совета Федерации), членов их семей и других родственников, выраженное в виде насилия или угрозы применения насилия, оказанное в целях прекращения их парламентской деятельности или изменения ее характера; оскорбление депутатов (членов), в том числе при исполнении ими своих обязанностей, а равно клевета в отношении депутата (члена Совета Федерации) либо распространение информации о его деятельности в искаженном виде, нарушение федерального законодательства, регулирующего вопросы неприкосновенности депутатов и членов Совета Федерации, влекут ответственность, предусмотренную действующим законодательством Российской Федерации.

Члены палат Федерального Собрания имеют удостоверения, являющиеся их основными документами, подтверждающими их личность и полномочия, и нагрудные знаки соответственно «Член Совета Федерации» и «Депутат Государственной Думы», которыми они пользуются в течение срока своих полномочий.

Удостоверения депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации — это документы, дающие право беспрепятственно посещать все органы государственной власти, органы местного самоуправления, присутствовать на заседаниях их коллегиальных органов, а также беспрепятственно посещать предприятия, учреждения и организации, воинские части, общественные объединения.

§ 7. Акты Федерального Собрания и его палат. Законодательный процесс

Правовыми формами реализации компетенции Федерального Собрания Российской Федерации являются принимаемые им акты. Основные акты Федерального Собрания — это законы.

Закон Российской Федерации характеризуется рядом черт. Он принимается только палатами Федерального Собрания и выражает волю народа Российской Федерации. Закон содержит правовые нормы и потому является нормативным актом. Он обязателен к исполнению всеми государственными органами, действующими на территории Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и гражданами. Ему должны соответствовать акты всех других государственных органов. Закон Российской Федерации имеет прямое действие на всей ее территории. Закон Российской Федерации является юридической базой деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и граждан и обладает высшей юридической силой по сравнению с любыми актами

государственных органов, кроме Конституции Российской Федерации, которой закон не может противоречить.

В соответствии с Конституцией (ст. 76) по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые не могут противоречить федеральным конституционным законам (ч. 3)¹.

Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации. К их числу относятся: чрезвычайное положение (ст. 56); принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта (ст. 65); изменение статуса субъекта Российской Федерации (ст. 66); описание и порядок официального использования Государственного флага, герба и гимна Российской Федерации (ст. 70); референдум (ст. 84); режим военного положения (ст. 87); введение на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения (ст. 88); порядок деятельности Правительства Российской Федерации (ст. 114); установление судебной системы Российской Федерации (ст. 118); установление полномочий, порядка образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов (ст. 128); созыв Конституционного Собрания (ст. 135).

Законы Российской Федерации принимаются палатами Федерального Собрания в особом порядке, который реализуется в законодательном процессе, представляющем собой совокупность действий, посредством которых осуществляется законодательная деятельность Федерального Собрания. В Российской Федерации законодательный процесс состоит из нескольких стадий.

Первая стадия законодательного процесса — законодательная инициатива — сводится к внесению на рассмотрение Государственной Думы законопроекта. Право на совершение такого рода действий именуется правом законодательной инициативы.

Согласно ст. 104 Конституции, право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Это право принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

¹ Следует иметь в виду, что в Конституции Российской Федерации понятием «федеральный закон» иногда охватываются и федеральные конституционные законы (например, ст. 71, 90 и ряд других).

Таким образом, Конституция Российской Федерации различает две группы субъектов права законодательной инициативы. В первую из них входят субъекты, чье право законодательной инициативы не связано какими-либо компетенционными рамками. Во вторую же группу входят те из них, которые пользуются правом законодательной инициативы лишь по вопросам их ведения.

К этому следует добавить, что, согласно Регламенту Государственной Думы (ст. 16), право законодательной инициативы имеют также группы депутатов, составляющих комитет Государственной Думы.

Статья 104 Конституции устанавливает, что законопроекты вносятся в Государственную Думу. Причем законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии включения Правительства Российской Федерации.

Законопроекты, исходящие от государственных органов, общественных объединений, граждан, не обладающих правом законодательной инициативы, могут быть внесены в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы.

Согласно Регламенту Государственной Думы, право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения и Государственную Думу законопроектов и поправок к ним; законодательных предложений о разработке и принятии новых федеральных конституционных законов и федеральных законов; законопроектов о внесении изменений и дополнений в действующие законы Российской Федерации и законы РСФСР либо признании этих законов утратившими силу; предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

Необходимым условием внесения законопроекта в Государственную Думу в порядке законодательной инициативы является представление: текста законопроекта; обоснования необходимости его принятия, включающего развернутую характеристику законопроекта, его целей, основных положений, места в системе действующего законодательства, а также прогноза социально-экономических и иных последствий его принятия; справки о состоянии законодательства в данной сфере правового регулирования; перечня законов и иных нормативных правовых актов, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятие данного законопроекта; предложений о разработке нормативных правовых актов, принятие которых необходимо для реализации данного закона; финансово-экономического обоснования в случае внесения законопроекта, реализация которого потребует дополнительных материальных и иных затрат.

Законопроекты, внесение которых в соответствии со ст. 104 Конституции требует обязательного заключения Правительства Российской

Федерации, направляются Советом Государственной Думы на заключение Правительства, которое в течение 14 дней с момента получения законопроекта подготавливает письменное заключение и направляет его в Совет Государственной Думы.

Вторая стадия — предварительное рассмотрение законопроектов.

Законопроект, подлежащий рассмотрению Государственной Думой, направляется ее Советом в соответствующий комитет палаты, который назначается ответственным по законопроекту.

При направлении законопроекта в несколько комитетов Совет Государственной Думы определяет из числа этих комитетов ответственный комитет по законопроекту.

Законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов направляются последним для дачи предложений и замечаний (ст. 102 Регламента Государственной Думы).

Третья стадия законодательного процесса включает в себя рассмотрение законопроектов в Государственной Думе. Это рассмотрение может осуществляться в трех чтениях, если Государственной Думой применительно к конкретному законопроекту не будет принято другое решение.

Законопроект, подготовленный к рассмотрению в первом чтении, и соответствующие материалы к нему по представлению ответственного комитета Государственной Думы направляются ее депутатам не позднее чем за три дня до рассмотрения законопроекта на заседании Думы.

При рассмотрении Государственной Думой законопроекта в первом чтении обсуждаются его основные положения, вопрос о необходимости его принятия, дается общая оценка концепции законопроекта.

Обсуждение начинается с доклада инициатора законопроекта и содоклада ответственного комитета Государственной Думы. При рассмотрении законопроекта заслушиваются предложения и замечания фракций и депутатских групп, депутатов Государственной Думы, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе, представителей Правительства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, других лиц, приглашенных для участия в обсуждении.

По результатам обсуждения законопроекта в первом чтении Государственная Дума может принять законопроект в первом чтении и продолжить работу над ним с учетом высказанных предложений и замечаний; отклонить законопроект; принять закон.

В случае принятия законопроекта в первом чтении Государственная Дума может установить срок подачи поправок к законопроекту и внесения его на второе чтение.

Государственная Дума может принять решение о всенародном обсуждении законопроекта, принятого в первом чтении.

Законопроект, принятый Государственной Думой в первом чтении, в течение пяти дней направляется для сведения в Совет Федерации.

Решение по законопроекту, рассмотренному в первом чтении, считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

Государственная Дума может принять закон после его обсуждения в первом чтении.

Поправки к законопроекту, принятому в первом чтении, вправе вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации могут вносить поправки к законопроекту по вопросам их ведения.

Ответственный комитет Государственной Думы изучает и обобщает поправки. Вместе с законопроектом, подготовленным ко второму чтению, комитет представляет таблицу поправок, рекомендованных им к отклонению, и таблицу одобренных им поправок. Правовое управление аппарата Государственной Думы проверяет перечень актов федерального законодательства, подлежащих отмене, изменению или дополнению в связи с принятием законопроекта, и вносит уточнения.

Законопроект вместе с указанным перечнем направляется инициатору законопроекта, как правило, не позднее чем за 30 дней до его рассмотрения Государственной Думой во втором чтении.

Совет Государственной Думы принимает решение о включении законопроекта, подготовленного ко второму чтению, в календарь рассмотрения палатой вопросов во втором чтении, о направлении депутатам необходимых материалов и определяет докладчика по законопроекту — представителя ответственного комитета.

Законопроект вместе с перечнем актов федерального законодательства, подлежащих отмене, изменению или дополнению, таблицами поправок к нему и заключением по законопроекту представляется депутатам, как правило, не позднее чем за 15 дней до его рассмотрения Государственной Думой во втором чтении.

В начале второго чтения законопроекта в Государственной Думе с докладом выступает представитель ответственного комитета. Докладчик сообщает об итогах рассмотрения законопроекта в комитете, поступивших поправках и результатах их рассмотрения. Затем выступают полномочный представитель Президента Российской Федерации в Государственной Думе, представители инициатора законопроекта, Правительства Российской Федерации. Председательствующий выясняет, имеются ли возражения фракций и депутатских групп или депутатов против поправок, включенных ответственным комитетом в законопроект при его доработке. Если такие возражения имеются, то предостав-

ляется слово для их краткого, до трех минут, обоснования. Докладчик отвечает на возражения, после чего в Государственной Думе проводится голосование об одобрении или отклонении поправки.

При рассмотрении возражений против поправок, включенных ответственным комитетом в законопроект при его доработке, проводится голосование о принятии проекта за основу. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

В случае принятия законопроекта за основу председательствующий ставит на голосование вопрос об утверждении рекомендации комитета по отклонению соответствующих поправок. При утверждении Государственной Думой данной рекомендации на голосование ставится вопрос о принятии законопроекта во втором чтении.

Если законопроект за основу не принят, на голосование ставится вопрос о продолжении обсуждения или отклонении. Если принято решение о дальнейшем обсуждении законопроекта, Государственная Дума переходит к рассмотрению поправок, отклоненных ответственным комитетом. Обсуждение и принятие решения по отклоненным поправкам производятся в том же порядке, что и порядок одобрения комитетом поправок. После принятия решения по отклоненным поправкам проводится голосование о принятии законопроекта во втором чтении. В результате голосования Государственная Дума принимает законопроект во втором чтении или отклоняет его.

Принятый во втором чтении законопроект направляется и ответственный комитет для устранения с участием Правового управления аппарата Государственной Думы возможных внутренних противоречий в законопроекте, установления правильных взаимосвязей статей и редакционной правки ввиду изменения текста законопроекта при втором чтении.

По завершении этой работы законопроект в течение семи дней представляется ответственным комитетом в Совет Государственной Думы для включения в календарь рассмотрения вопросов.

Четвертая стадия законодательного процесса — принятие закона.

Совет Государственной Думы назначает в специально отведенный день недели третье чтение законопроекта для голосования, чтобы принять его в качестве закона. При третьем чтении законопроекта не допускаются внесение в него поправок и возвращение к его обсуждению в целом либо по отдельным статьям, главам, разделам. В исключительных случаях по требованию депутатских объединений, представляющих большинство депутатов Государственной Думы, председательствующий обязан поставить вопрос о возвращении к процедуре второго чтения законопроекта.

Федеральный закон принимается Государственной Думой большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Федеральный консти-

туционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

Принятый Государственной Думой федеральный закон в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации. Если принятый Государственной Думой федеральный закон не подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации в соответствии с Конституцией (ст. 106 и 108) и если в течение 14 дней он не был рассмотрен Советом Федерации, то в течение пяти дней этот федеральный закон направляется Государственной Думой Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

Пятая стадия — рассмотрение и одобрение федеральных законов Советом Федерации. Поступивший из Государственной Думы федеральный закон в срок не более 48 часов направляется вместе с сопроводительными документами всем членам Совета Федерации.

Конституция (ст. 106) устанавливает перечень вопросов, законы по которым подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации после их принятия Государственной Думой. К их числу относятся законы по вопросам федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации; статуса и защиты государственной границы Российской Федерации; войны и мира.

Согласно ст. 108 Конституции, обязательному рассмотрению Советом Федерации подлежат и все федеральные конституционные законы.

После поступления в Совет Федерации принятого Государственной Думой федерального закона он в двухдневный срок направляется всем членам Совета Федерации. Председатель Совета Федерации или по его поручению заместитель Председателя определяет комитет палаты, ответственный за подготовку заключения по этому закону.

В отношении принятого Государственной Думой федерального закона, не подлежащего обязательному рассмотрению Советом Федерации, в заключениях по которому комитет предлагает одобрить федеральный закон и не вносить его на рассмотрение палаты, Председатель Совета Федерации принимает одно из следующих решений: согласиться с решением комитета и не вносить принятый Государственной Думой закон на рассмотрение Совета Федерации или отклонить решение комитета и включить в повестку дня Совета Федерации закон, принятый Государственной Думой.

Председатель Совета Федерации не вправе принять решение о неключении в повестку дня палаты рассмотрение федерального закона, не подлежащего обязательному рассмотрению Советом Федерации, если Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации или не менее двух членов Совета Федерации настаивают на рассмотрении закона Советом Федерации или если не истек установ-

ленный ч. 3 ст. 105 Конституции Российской Федерации 14-дневный срок рассмотрения федерального закона Советом Федерации.

Рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона на заседании Совета Федерации начинается с оглашения заключения соответствующего комитета и проекта постановления, внесенного этим комитетом. Затем Совет Федерации большинством голосов от общего числа членов палаты принимает решение одобрить или отклонить закон без обсуждения либо обсудить его на заседании палаты.

По результатам обсуждения Совет Федерации принимает одно из следующих решений: одобрить или отклонить принятый Государственной Думой закон.

Постановление Совета Федерации об одобрении федерального закона принимается большинством голосов от общего числа членов данной палаты, а постановление об одобрении федерального конституционного закона — большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа ее членов.

По Конституции (ч. 4 ст. 105), федеральный закон считается также одобренным Советом Федерации, если в течение 14 дней он не был рассмотрен им.

Следует иметь в виду, что, согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации по делу о толковании ч. 4 ст. 105 и ст. 106 Конституции Российской Федерации от 23 марта 1995 г., рассмотрение в Совете Федерации федерального закона, подлежащего в соответствии со ст. 106 Конституции Российской Федерации обязательному рассмотрению в этой палате, должно начаться по ч. 4 ст. 105 не позднее 14 дней после его передачи в Совет Федерации.

Если Совет Федерации в течение 14 дней не завершил рассмотрение принятого Государственной Думой федерального закона, подлежащего в соответствии со ст. 106 Конституции обязательному рассмотрению в Совете Федерации, этот закон не считается одобренным, и его рассмотрение продолжается на следующем заседании Совета Федерации до вынесения решения о его одобрении либо отклонении.

Федеральный закон считается отклоненным, если за его одобрение не проголосовало необходимое число членов Совета Федерации.

В постановлении Совета Федерации об отклонении федерального закона может содержаться перечень разделов, глав, статей, а также частей и пунктов статей федерального закона, по которым необходимо преодолеть разногласия между Советом Федерации и Государственной Думой, а также может содержаться предложение о создании согласительной комиссии.

Постановление Совета Федерации об отклонении или одобрении принятого Государственной Думой федерального закона по результатам его рассмотрения в срок не более пяти мм. и направляется в Государственную Думу. В случае принятия Советом Федерации решения об

одобрении принятого Государственной Думой федерального закона его текст вместе с постановлением Совета Федерации в пятидневный срок со дня принятия постановления направляется Председателем Совета Федерации Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

Особая стадия законодательного процесса — преодоление разногласий, возникших между Советом Федерации и Государственной Думой в связи с отклонением Советом Федерации принятых Государственной Думой законов.

Если федеральный закон отклонен Советом Федерации, он направляется Советом Государственной Думы в ответственный комитет палаты, который рассматривает возражения Совета Федерации, дает по ним заключение и вносит свои предложения о преодолении возникших разногласий на рассмотрение палаты.

Для преодоления возникших разногласий по федеральному закону, принятому Государственной Думой и отклоненному Советом Федерации, может быть образована согласительная комиссия. Она создается как по инициативе Совета Федерации, поддержанной Государственной Думой, так и по инициативе Государственной Думы, поддержанной Советом Федерации. Регламент Государственной Думы предусматривает возможность проявления инициативы в создании такой комиссии и со стороны Президента Российской Федерации, а также субъекта законодательной инициативы.

Члены согласительной комиссии от Совета Федерации избираются им и образуют депутацию от Совета Федерации в согласительной комиссии. Избранными считаются те члены Совета Федерации, которые получили наибольшее число голосов из всех предложенных на заседании палаты кандидатур, но не менее половины от числа членов Совета Федерации, присутствующих на заседании.

Решение об избрании депутатов Государственной Думы в состав согласительной комиссии принимается на заседании палаты большинством голосов от общего числа депутатов.

Согласительная комиссия рассматривает каждое возражение Совета Федерации в отдельности, стремясь выработать единый текст соответствующего федерального закона. Решения комиссии принимаются раздельным голосованием членов комиссии от каждой из палат. Комиссия принимает решение открытым голосованием. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство членов комиссии от каждой из палат.

По результатам работы согласительная комиссия составляет протокол, содержащий предложения о преодолении разногласий или обоснование невозможности преодоления разногласий данным составом согласительной комиссии. Если протокол содержит предложения по преодолению возникших разногласий, он вносится на рассмотрение

Совета Государственной Думы, который включает федеральный закон в календарь рассмотрения вопросов для повторного рассмотрения закона данной палатой.

При повторном рассмотрении федерального закона Государственной Думой обсуждаются только предложения, содержащиеся в протоколе согласительной комиссии. Никакие попытки, выходящие за пределы этих предложений, Государственная Дума не рассматривает.

В случае отклонения хотя бы одного предложения согласительной комиссии Государственная Дума может предложить продолжить ее работу с учетом поправок, одобренных палатой, для представления комиссией новых предложений. Совет Федерации вправе принять решение о продлении срока работы согласительной комиссии либо отказаться от участия в ее работе. Государственная Дума принимает решение по каждому предложению согласительной комиссии отдельно большинством голосов от общего числа депутатов палаты. Федеральный закон в редакции, учитывающей предложения согласительной комиссии, которые были одобрены Государственной Думой, направляется в Совет Федерации.

Если при повторном рассмотрении федерального закона, отклоненного Советом Федерации, Государственная Дума не приняла предложения согласительной комиссии и выразила свое несогласие с решением Совета Федерации об отклонении закона, он ставится на голосование в ранее принятой редакции. В этом случае федеральный закон считается принятым, если за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы

Принятый в таком порядке федеральный закон в течение трех дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования. Председатель Государственной Думы уведомляет Председателя Совета Федерации о направлении этого закона Президенту Российской Федерации.

Завершающей стадией законодательного процесса является подписание и обнародование закона. В соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 107) Президент Российской Федерации, которому направлен федеральный закон, в течение 14 дней подписывает его и обнародует.

Порядок опубликования и вступления в силу федеральных законов установлен Федеральным законом от 25 мая 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»¹.

В соответствии с упомянутым Федеральным законом на территории Российской Федерации применяются только те федеральные конституционные законы и федеральные законы, которые официально

¹ См.: СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

опубликованы. Датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции. Датой принятия федерального конституционного закона считается день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания.

Федеральные конституционные и федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их подписания Президентом Российской Федерации. Официальным опубликованием федерального конституционного и федерального закона считается первая публикация его полного текста в «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации». Федеральные конституционные и федеральные законы для официального опубликования направляются Президентом Российской Федерации.

Федеральные конституционные и федеральные законы вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Рассматриваемая стадия законодательного процесса является завершающей, если Президент Российской Федерации подписал закон. Однако если Президент Российской Федерации в течение 14 дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации вновь рассматривают этот закон.

Федеральный закон, отклоненный Президентом Российской Федерации, направляется Советом Государственной Думы на заключение ответственного комитета Государственной Думы или специально созданной комиссии палаты, которые рассматривают его в течение 10 дней.

По итогам рассмотрения принимается рекомендация одобрить федеральный закон в редакции, предложенной Президентом Российской Федерации; согласиться с предложением Президента о нецелесообразности принятия федерального закона или одобрить федеральный закон в ранее принятой редакции.

Повторное рассмотрение закона начинается с выступления полномочного представителя Президента Российской Федерации в Государственной Думе, затем излагается заключение комитета или комиссии. Предложение Президента о нецелесообразности принятия отклоненного им федерального закона может быть поставлено на голосование. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

Если палата принимает решение о проведении обсуждения, в нем участвуют только представители фракций и депутатских групп. По окончании обсуждения первым ставится на голосование предложение одобрить федеральный закон в редакции, предложенной Президентом Российской Федерации. Решение считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

Если первое предложение не принято, на голосование палаты ставится вопрос об одобрении федерального закона в ранее принятой Государственной Думой редакции. Решение в этом случае принимается большинством не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. В случае принятия этого решения закон в тот же день направляется в Совет Федерации.

Если не принято ни одно из указанных ранее решений, палата проводит голосование по отдельным разделам, главам, статьям, их частям и пунктам в редакции, предложенной 11 резидентом Российской Федерации. Решение в каждом случае считается принятым, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы.

После одобрения Государственной Думой отдельных предложений Президента Российской Федерации текст федерального закона с включенными в него одобренными Государственной Думой предложениями Президента представляется Государственной Думе для одобрения в целом.

Федеральный закон считается одобренным с учетом предложений Президента, если за него проголосовало большинство от общего числа депутатов Государственной Думы. В этом случае закон в течение пяти дней передается на рассмотрение Совета Федерации.

Если при повторном рассмотрении Государственной Думой федерального закона, отклоненного Президентом, он принят в новой редакции, порядок его рассмотрения в Совете Федерации аналогичен порядку рассмотрения принимаемого Государственной Думой закона.

Если при повторном рассмотрении федеральный закон, отклоненный Президентом, одобрен Государственной Думой в ранее принятой редакции, то закон направляется в комитет, который ранее давал по нему заключение, а также членам Совета Федерации.

Комитет рассматривает послание Президента и высказанные в нем замечания, а также текст федерального закона, одобренного Государственной Думой при повторном рассмотрении в ранее принятой редакции, и принимает по нему заключение.

При повторном рассмотрении закона Совет Федерации может не открывать обсуждения и поставить на голосование вопрос об одобрении в ранее принятой редакции закона, отклоненного Президентом и одобренного Государственной Думой в ранее принятой редакции; открыть обсуждение по заключению комитета по закону, отклоненному Президентом и одобренному Государственной Думой при повторном рассмотрении в ранее принятой редакции. По окончании обсуждения на голосование ставится вопрос об одобрении в ранее принятой редакции закона, отклоненного Президентом и одобренного в той же редакции Государственной Думой.

При повторном рассмотрении Советом Федерации федеральный закон считается одобренным, если решение об этом было принято

большинством не менее чем две трети голосов от общего числа членов палаты.

Федеральный закон, представленный Государственной Думой, вместе с текстом постановления Совета Федерации об одобрении закона направляется Президенту Российской Федерации для подписания в течение семи дней и обнародования.

Определенной спецификой характеризуется принятие федеральных конституционных законов. Согласно ст. 108 Конституции, федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение 14 дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию. Таким образом, в отличие от обычных федеральных законов на федеральные конституционные законы право отлагательного вето Президента Российской Федерации не распространяется.

Другим видом актов, принимаемых палатами Федерального Собрания, являются постановления.

Совет Федерации и Государственная Дума принимают постановления по вопросам, отнесенным к их ведению Конституцией Российской Федерации.

Постановлениями Совета Федерации оформляются также принятие Регламента, изменения и дополнения к нему; результаты голосования об избрании Председателя Совета Федерации и его заместителей; решение Совета Федерации об освобождении от занимаемой должности Председателя Совета Федерации и его заместителей; результаты тайного голосования; решения по другим вопросам организации внутренней деятельности Совета Федерации.

Совет Федерации может принять постановление в целом или принять проект постановления за основу.

Если проект постановления Совета Федерации принят за основу, дальнейшее обсуждение и голосование проводятся по пунктам и (или) частям проекта постановления.

На голосование ставятся только поправки к пунктам, частям проекта постановления. Когда проведено обсуждение и голосование по всем поправкам, пункты, части проекта постановления принимаются в целом с принятыми поправками.

Если предложено внести несколько поправок в одни и те же пункты, часть проекта постановления, то по решению палаты вначале могут обсуждаться и голосоваться те из них, принятие или отклонение которых позволит решить вопрос о других поправках.

Если после обсуждения и голосования по поправкам пункт, часть проекта постановления при голосовании в целом отклоняются, то со-

ответствующие пункт, часть проекта исключаются из текста постановления. При исключении одного или нескольких пунктов, одной или нескольких частей из проекта постановления Совет Федерации может снять его обсуждения и направить на доработку в комитет, внесший его на рассмотрение палаты. После принятия в целом всех пунктов, частей проекта постановления проводится голосование по его принятию в целом.

В соответствии со ст. 103, 125 и 134 Конституции Российской Федерации Государственная Дума принимает постановления по следующим вопросам, отнесенным к ее ведению: о даче согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации; о доверии Правительству Российской Федерации; о назначении на должность и освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации; о назначении на должность и освобождении от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов; о назначении на должность и об освобождении от должности Уполномоченного, но правам человека; об объявлении амнистии; о выдвижении обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности; о запросе в Конституционный Суд Российской Федерации; о внесении предложений о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации; по другим вопросам своей компетенции¹. Проект постановления Государственной Думы может быть внесен Президентом Российской Федерации, депутатом Государственной Думы, депутатскими объединениями в Государственной Думе, ее комитетами и комиссиями, Правительством Российской Федерации, ее субъектами.

Государственная Дума вправе принимать заявления и обращения, которые оформляются постановлением палаты.

Постановления Совета Федерации и Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа соответственно членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации или Регламентами палат, и подписываются председателями соответствующих палат.

По процедурным вопросам решение принимается большинством голосов членов палаты, принявших участие в голосовании, если иной порядок не предусмотрен Регламентами палат.

Порядок опубликования и вступления в силу актов палат Федерального Собрания определяется Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

¹ См., напр.: постановление о региональном государственном телерадиовещании от 14 октября 1994 г. // СЗ РФ. 1994. Ст. 2789.

Согласно этому Закону, на территории Российской Федерации применяются только те акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы.

Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее 10 дней после их принятия. Официальным опубликованием акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в «Российской газете» или «Собрании законодательства Российской Федерации». Акты палат Федерального Собрания направляются для официального опубликования председателем соответствующей палаты или его заместителем.

Акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Вопросы образования в статьях Олега Емельяновича Кутафина

Вступление

Вся жизнь Олега Емельяновича связана с вузом: больше 20 лет своей творческой жизни О. Е. Кутафин посвятил Московской государственной юридической академии: с 1987 г. он являлся ректором Всесоюзного юридического заочного института (ВЮЗИ — МГЮА). В 2009 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 декабря 2008 г. № 1814 «Об увековечении памяти О. Е. Кутафина» и распоряжением Правительства Москвы от 12 февраля 2009 г. № 206 РП Московской государственной юридической академии было присвоено имя О. Е. Кутафина. С 12 октября 2012 г. преобразована в Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина.

Учебное заведение, благодаря его усилиям, стало крупнейшим юридическим вузом страны, входит в число лучших европейских вузов по качеству юридического образования.

Обладая государственным мышлением, О. Е. Кутафин рассматривал выполнение задачи руководства вузом широко и комплексно. В одном из своих интервью он говорил: «Когда перед тобой стоит задача готовить хороших специалистов, нужно создать условия для того, чтобы ты мог их готовить. То, как мы сейчас относимся к высшей школе, то, как мы ее финансируем, то, в какое положение подставлены преподаватели с точки зрения их авторитета и оплаты труда, — это совершенно неприемлемо. На мой взгляд, просто необходимо, чтобы преподаватели высшей школы были официально введены в ранг государственных служащих и приравнены к ним по уровню оплаты труда. Это единственный выход из создавшегося положения».

Отмечая многогранность профессии юриста, внешними целями вуза он видел пропаганду права. Глубину нравственного восприятия этой цели показывает приведенный Олегом Емельяновичем пример: «Наша задача — наладить в стране правовое воспитание, объяснить людям, что если в законе написано, что Президент может оставаться только два срока, то неэтично спрашивать его, не собирается ли он еще и на

третий срок. Это унижает этого человека. Ведь этот человек — гарант Конституции. Если в Конституции написано так, то он должен это гарантировать».

Олег Емельянович считал, что юридическое образование, как и профессия юриста, дело консервативное, что нет ничего лучше, чем юрист, подготовленный в старых традициях фундаментального образования. «Это нужно для того, — писал он, — чтобы, особенно в наших условиях, не смущало ни изменение законодательства, ни изменение государственного строя».

У Олега Емельяновича была интересная аналогия: «Если для общества юрист — это своего рода медик, то с точки зрения общения медику не обязательно знать так много, как юристу. Медик должен знать свою профессию, а юрист должен знать еще и жизнь». «Желательно, — писал он, — чтобы юрист оставался юристом, чтобы это был образованный человек, хорошо знающий художественную литературу, умеющий выразить свои мысли, интересующийся политикой».

Высказывая мнение о том, что необходимо сохранять традиции юридического образования, которые были свойственны нашей школе много лет, Олег Емельянович предупреждал о необходимости очень осторожно изменять только то, что связано с модернизацией учебного процесса: способы получения информации, способы контроля над знаниями. «В сам процесс можно, — считал он, — добавить что-то, что помогло бы обучению: устраивать, например, показательные процессы. Но содержание должно оставаться, иначе мы потеряем все».

В. В. Комарова

Трудные дороги поиска истины, или Еще одна реальность «крота истории»¹

Оригинальность исследования подчеркивается уже его названием². Парадоксальность заключается в том, что в общественном сознании юстиция воспринимается как социальный институт, который независимо относится (или по крайней мере должен относиться) к оценке правового поведения людей. Но так в теории. А в реальности (и это убедительно показали авторы) феномен политической юстиции в нашей стране был сформирован и существовал еще в дореволюционной России, хотя свое современное обличье политическая юстиция приобрела лишь в годы Советской власти. Она, по утверждению авторов, «функционировала как обособленная, замкнутая, достаточно отлаженная структура» (с. 4),

¹ *Кутафин О. Е.* Трудные дороги поиска истины, или Еще одна реальность «крота истории» // Социс. 2001. № 11.

² *Кудрявцев В. Н., Трусов А. И.* Политическая юстиция в СССР. М.: Наука, 2000. С. 365.

руководствуясь «в основном ведомственными административными правилами, которые и легли в основу «юриспруденции террора». Замысел ученых состоял в том, чтобы рассмотреть «не столько в историческом, сколько в структурно-функциональном аспекте», «проанализировать юридический «механизм» карательной системы — показать, как была деформирована юридическая система страны в целях осуществления политических репрессий, в чем именно заключались нарушения законности, каковы были методы, которыми пользовались функционеры репрессивных органов» (с. 5). Оценивая состояние научных исследований по проблемам массовых репрессий в СССР, ученые справедливо отмечают, что литература по данному вопросу достаточно обширна, но имеет существенный пробел: политическая юстиция не рассматривается в ней как единый институт в системе тоталитарного государства. В результате механизм политических репрессий в СССР оказался не в полной мере проанализированным с профессиональной точки зрения. Авторы попытались устранить этот недостаток. Убедительное доказательство тому — глава IV «Уголовное законодательство», где дан глубокий анализ принципов уголовного законодательства, исследованы типичные для периода массовых репрессий контрреволюционные преступления и суть таких институтов как объективное вменение и обратная сила закона. Не менее значима в этом отношении и глава VI «Советское процессуальное законодательство: реформы и контрреформы», где дана оценка плюсов и минусов судебно-правовой реформы начала 20-х годов XX столетия и показан процесс деградации судебной власти, начавшейся буквально через несколько лет после завершения данной реформы. Не осталась вне поля зрения авторов и такая актуальная по сей день проблема, как доказательственная практика (глава VII). Именно здесь они показывают, что «наиболее уязвимой стороной в деятельности политической юстиции, с точки зрения законности, особенно в 20–40-е годы, было положение в сфере получения и оценки доказательств, по которым выносились приговоры и внесудебные решения». Значительный научный и практический интерес представляют разделы книги, где исследуются предпосылки возникновения политической юстиции в СССР, ее сущность, последствия ее влияния на правотворческую и правоприменительную деятельность (главы I, II). В книге приводится обширный статистический материал, что особенно важно сейчас, когда делаются противоположные подчас оценки деятельности уголовной юстиции в СССР в первой половине прошлого столетия.

Но это не только труд юристов-исследователей. Хотя авторы в основном обращаются к юридической аудитории, их исследование адресовано обществоведам. В одинаковой степени оно представляет интерес и для социологов, и для философов, и для историков, и для политологов. А в более широком смысле — для всех читателей, которые интересуются историей своей страны. Такой специфический междисциплинарный

подход связан с тем, что авторы не ограничились юридической литературой, а широко использовали работы представителей всех социальных наук, привлекли публицистические выступления, художественную литературу. Не малую роль в привлекательности этого труда играет, на наш взгляд, и та полемичность, в которой нашли отражение позиция и реакция исследователей на неоднозначные проблемы, касающиеся политической и правовой системы страны, а также сопоставление различных точек зрения и позиций по весьма спорным вопросам.

Нет необходимости пересказывать основные положения книги. Мы хотели бы остановиться на некоторых положениях, которые высказаны авторами. Их серьезно заботят причины того, почему стало возможной существование, укрепление и господство политической юстиции в СССР. В книге названы общеизвестные причины (власть одной партии, жесткая централизация государственного руководства, принудительная коллективизация, создание армии и репрессивного аппарата). Но в монографии обращено внимание и на «трагический поворот истории, в возникновении которого переплелись необходимое и случайное, коллективное и индивидуальное, государственная политика и психология отдельной личности» (с. 7). Авторы подчеркивают, что уже в 30-е годы проявил свои специфические качества менталитет большевистского руководства, воспитанного в годы революции и гражданской войны в обстановке принуждения, насилия, тотального уничтожения врага. В данной связи отмечается и роль Сталина с его маниакальной подозрительностью, коварством и жестокостью.

Но ученые не ограничиваются только этими утверждениями. Они пытаются обозначить и описать всю совокупность причин, породивших такое уникальное явление, давая пример многим скороспелым политологам (или именующим себя таковыми), которые доказывают заранее сформулированную ими цель и не озабочены поиском всех причин и факторов, на основе которых они делают соответствующие выводы. Не высосанная из пальца «истина», а истина, полученная на основе обстоятельного осмысления ранее существующих реалий: именно такой подход продемонстрировали авторы, взяв на себя тяжкий труд — ответить на вопрос о глубинных корнях, таящихся в недрах российской истории. В книге обстоятельно рассматривается ситуация, когда политическая юстиция, по большому счету, сложилась еще в условиях царской России. Более того, она совершенствовалась и во все большей мере видоизменялась в сторону репрессий; показано, как шаг за шагом юридическая политика царизма ужесточала свои позиции, каждый раз находя повод для принятия репрессивных мер против политических противников. Авторы делают вывод, что в своей сущностной основе Советская власть во многом унаследовала то, что было заложено в предшествующей политической и правовой системе царской России и продолжала действовать так же, во многом заимствовав и восприняв

методы, сложившиеся до нее (с. 29). Но это не было слепым копированием. Политическая юстиция не оставалась неизменной ни в Советской России, ни в Советском Союзе. Она постоянно укреплялась, модифицировалась, пока не выросла в феномен, занявший самодовлеющую роль в политической истории Советского Союза. Осмысляя данный феномен, авторы показали, как использовалась для этого в виде научной базы теория марксизма (учение о диктатуре пролетариата); как на этой базе формулировались политические директивы, имеющие помимо всего прочего и правовые аспекты. К политико-правовой основе они отнесли возникновение и внедрение в практику так называемого пролетарского права, выработанные на его основе нормативные акты. Особое место в формировании политической юстиции занимала кадровая политика, которая позволила путем репрессий внутри самой юстиции привести к руководству политико-правовыми акциями новые кадры, исповедующие принципиально иные, «советские» нормы и правила. И наконец, важное место в закреплении политической юстиции заняло идеологическое, пропагандистское обеспечение, без которого вряд ли могла бы действовать столь мощно и эффективно политика репрессий. Таким образом, аргументация, используемая для выдвинутой концепции, характеризуется не только актуальностью, но и обстоятельными исторической, философской и социологической характеристиками.

Авторы затрагивают и такой важный аспект, из которого следует, что феномен насилия не может с одинаковых позиций трактоваться вне зависимости от сложившихся социально-экономических и политических обстоятельств и условий. В годы гражданской войны, активного противостояния противоборствующих сторон насилие (как во всех революциях), если нельзя оправдать, то в какой-то мере можно объяснить. Но с наступлением относительно спокойного периода такие репрессии не только не необходимы, но и отвергаются исторической практикой. К сожалению, история нашей страны не подтверждает этого: репрессии в условиях мирного развития не только не прекратились (или были сокращены), а наоборот, приобрели теоретическое оправдание в виде концепции об обострении классовой борьбы. Парадоксальность и трагизм этой ситуации состояли в том, что методы расправы с оппонентами были не только средством политической борьбы Сталина с возможными и вымышленными противниками, но и разделялись значительными слоями населения. Почему такое произошло — вопрос, который волнует исследователей, но исчерпывающего ответа до сих пор нет. В книге анализируется поведение массы работающего населения и метаморфозы интеллигенции, вплоть до ее видных представителей (М. Горький, В. Мейерхольд, Р. Роллан и др.), в той или иной мере поддержавших политику репрессий. В этой связи стоит напомнить и некоторые социологические данные — при опросе населения России негативную оценку этим репрессиям дают 57% опрошенных, считая их годами «массового

террора против всего народа нашей страны «, при 14% считающих, что «репрессии были связаны с чистками в партии и касались в основном политических «верхов». Кроме того, 10% опрошенных до сих пор убеждены, что «репрессии касались в основном действительных «врагов народа», и 8% респондентов считают, что «сталинские репрессии» — это миф, который раздут средствами массовой информации» (Данные ВЦИОМ. Июль 2000 г., 1600 чел.). Но в то же время только 11% отнесли репрессии 30-х годов к наиболее значительным событиям XX в. и всего 0,5% назвали их наиболее трагическим событием данного века, что заняло в рейтинге 20-е место после войн, в том числе Великой Отечественной, в Афганистане, в Чечне, путча 1991 г., Чернобыля и т. д. На наш взгляд, такая оценка резко диссонирует с мнением той части интеллигенции, которая имеет доступ к «каналам гласности», а также особенностями исторической памяти, когда дальние события ослабевают и становятся не личной болью, а неким историческим фактом, бесстрастным и отчужденным. Не малое значение имеет и то, что многие люди, особенно в сельской местности, не соприкасались с фактами репрессий.

К этому примыкает дискуссионный и не имеющий однозначной оценки вопрос о том, была ли установка на репрессии замыслом кучки экстремистов, или эта искаженная, но реальная правовая структура опирается на более широкую базу. Авторы делают весьма важный, нелицеприятный, но правдивый вывод, что немалая часть населения, особенно в начале революционных преобразований, поддерживала суровые репрессивные меры (с. 7). Иначе говоря, репрессии — акции некоторой группы маргиналов-экстремистов или это неприглядная реальность, имеющая широкую социальную базу? В попытке найти ответ на такой вопрос в последнее десятилетие появилось много домыслов о том, почему победили большевики и на самом ли деле их поддерживал народ. К прискорбию, не только в публицистической, но и претендующей на научность литературе усиленно насаждается идея коварства большевиков, которые, опираясь на социальное дно, сломали сопротивление других политических сил и стали узурпаторами. К слову, среди авторов таких радикальных утверждений было немало тех, кто незадолго до этого утверждал прямо противоположное и, более того, пропагандировал данные идеи не только на личных встречах или в дружеских беседах, а бойко торговал ими (и довольно доходно), что нашло отражение во многих их статьях и книгах, издаваемых с особой настойчивостью вновь возникшими издательствами и большинством газет, которые заинтересованы не столько в этих идеях, сколько в высокой прибыльности от скандальности данных идей. На наш взгляд, более справедливы утверждения тех, кто считает, что одобрение, молчаливая поддержка (которые были характерны для значительной части населения, если не большинства) и есть действительная основа возможного существования и функционирования репрессивной политико-право-

вой системы. Этой позиции придерживаются и авторы. Марксистское утверждение роли народных масс (в данном случае общественного сознания советского народа) лучше всего объясняет такое сложившееся вопиющее противоречие. Авторы не склонны огульно поносить все и вся, в том числе и правовую систему советской страны, отмечая, что наряду со сталинской Конституцией (в которой были сформулированы далеко не худшие идеи) существовали и «относительно неплохие законы как Гражданский и Уголовно-процессуальный кодексы», что, однако, не мешало существованию «машин» внесудебных репрессий.

В монографии обстоятельно рассматриваются острые, спорные и противоречивые проблемы. Так, в научной литературе (не хочется упоминать публицистическую литературу из-за широкого распространения домыслов, нелепых догадок и просто фантазий) представлен широкий разброс мнений о количестве жертв политических репрессий в период существования Советской власти. Расхождения здесь просто удивительные и поразительные. Напомним, что, по мнению наиболее непримиримых изобличителей советского строя, таких жертв было около 60 млн. человек (считая в одном случае и погибших во всех войнах, которые-де произошли по вине большевиков), другие — 40 млн (считая и членов семей репрессированных), третьи — 20–25 млн, исходя из простого подсчета всех репрессивных актов и решений по лишению и ограничению свободы граждан. В этой связи хотелось бы обратить внимание на выводы авторов, которые проанализировали не только статистические данные, но и аргументацию вышеперечисленных точек зрения и выявили, что многие данные включают возможные последствия репрессий, косвенные угрозы близким людям, двойной и даже тройной учет одних и тех же людей, которые (и это не только прискорбно, но и ужасно) дважды, трижды в течение своей жизни подвергались насилию. По мнению авторов, внимательный и скрупулезный подсчет позволил им утверждать, что общее число репрессированных, включая и репрессированные народы, не превышает 12–13 млн человек. Конечно, и эта цифра ужасает своими объемами и параметрами, но она избавлена от эмоций, домыслов, конъюнктуры, от стремления добиться политических и иных дивидендов.

Для социологии, как и для юриспруденции, огромное значение имеет точка отсчета — по каким исходным теоретико-методологическим критериям судить об общественных явлениях и процессах. В научной литературе имеются различные точки зрения на этот счет. Во-первых, очень распространен (особенно в недалеком прошлом) такой подход, когда исследователь, исходя из некоторых формально-логических постулатов, конструирует свой научный анализ из заранее заготовленных схем или идеальных моделей и на этой основе пытается доказать, что происходящий в реальности процесс не соответствует этим конструкциям, и делает вывод, что в таком случае виновата сама жизнь, которая

почему-то не последовала или не соответствует данным конструкциям. Во-вторых, в социологии (как и в других науках) встречаются внешне привлекательные попытки исходить из некоего идеала, который сопоставляется с жизнью. В таком случае всегда убедительное преимущество остается за идеалом и проигрывает реальность, которая не соответствовала, не соответствует и никогда не будет соответствовать этому идеалу. В-третьих, в науке (на этой позиции настаивают авторы, и мы полностью ее разделяем) следует руководствоваться тем, что есть в реальной жизни. А в ней самым причудливым образом сочетаются правда и вымысел, насилие и терпение, высокое и низменное, дозволенное и недозволенное, истинное и ложное, действительное и вымышленное. Иначе говоря, правовая система в СССР была, с одной стороны, искажена, деформирована, полна произвола, ущербна в теории и на практике. С другой стороны, в ней существовали и противоборствующие тенденции, которые отражали достаточно правильные научные выводы, поведение части юристов, исповедующих требования соблюдения законности, повседневную практику правоохранительных органов. И в решении реального противоречия особую роль начинает играть механизм решения этого противоречия — в данном случае политическая юстиция. Но даже в ее функционировании «необходимо четко разграничивать правовой порядок и беззаконие, самоотверженность и авантюризм, ответственность и произвол. Все эти понятия и явления сложным, подчас причудливым и трагическим образом переплелись в функционировании советской правовой системы, но без их различения невозможно восстановить истину» (с. 10).

Особый интерес для нас представляют размышления авторов о том, кто являлся политическим противником. По их мнению, это, во-первых, «бывшие люди», представители буржуазных слоев, дворянства, части интеллигенции, офицерство, среди которых были не столько реальные, сколько воображаемые противники. И если непримиримые в своем большинстве проявили себя в первые годы противостояния, то в дальнейшем многие из них достаточно убежденно служили новой власти. Но их числили потенциальными враждебными силами, которые надо было убрать, что с успехом осуществлялось в целом, несмотря на некоторые отступления от этого правила в середине 20-х и в начале 30-х годов. Во-вторых, считалась опаснейшим врагом партийная оппозиция, которая наиболее ярко проявила себя в это же время. На ее разгром, как и на выдуманные оппозиционные группы, впоследствии была брошена вся мощь политической юстиции. Более того, с партийной оппозицией в своем большинстве боролись несудебными методами, обвинив многих членов партии в создании контрреволюционных и террористических организаций. В-третьих, под влиянием внешней опасности были развернуты многочисленные кампании шпиономании, борьбы с различного вида «националистами». Особый урон понесла армия, потеряв

большинство квалифицированных кадров, что так тяжело аукнулось в годы Отечественной войны. Наконец, следует отметить диссидентское движение, которое в наиболее полном виде проявило себя лишь в 70-е годы и то в большинстве своем было скорее внутрисистемной, а не внесистемной оппозицией. Последнее в книге не так убедительно и доказательно. Но данный подход, на наш взгляд, имеет другую ценность, которая практически не рассматривалась авторами. На наш взгляд, существование политической юстиции исходило из одной посылки — в стране все оппонирующие силы выступали в облике врага, которого в любом случае нужно было уничтожить. Политическая и правовая лексика не знала слова «оппонент», когда человек, силы, организации, занимающие другую точку зрения, другую позицию, не являлись противниками основных постулатов строя — они выражали лишь другой подход в решении поставленных задач. Но существующая политическая юстиция не руководствовалась этим подходом — она руководствовалась политическими директивами, которые отвергали всякую иную точку зрения, кроме той, которую выражали люди, стоящие у власти. На наш взгляд, этот вывод следует делать всем, кто занимается политической историей страны, ибо одной из причин краха СССР, его гибели стало отсутствие внутреннего импульса развития — были ликвидированы все возможные оппонирующие точки зрения не только в партии, но и в стране, что привело к «ожирению» и партии, и того слоя бюрократии, который осуществлял управленческие функции в стране. Лидеры КПСС [ВКП(б)], проповедуя такой закон диалектики, когда источником развития являются противоречия и их разрешение, на самом деле сделали все, чтобы на практике не было никакой соревновательности идей, концепций, экспериментов, поддержанных или отвергнутых жизнью.

С точки зрения философии и социологии данная книга и ее авторы дают возможность обсудить и еще раз сравнить позиции по таким не только юридическим понятиям, как роль правосознания (а оно, как показывают социологические исследования, носит чрезвычайно противоречивый и парадоксальный характер); общее и особенное в революционных преобразованиях во многих, главным образом, европейских странах; но и таких животрепещущих тем, как жертвы революционных преобразований или пострадавшие от них. Остается открытым вопрос о природе и сущности тоталитаризма, который стал модной темой многих обществоведческих исследований в 90-е годы, до сих пор не получившей достаточной аргументации. В книге немало внимания уделяется этому феномену. Но связь только с политико-правовой системой не позволяет раскрыть все многообразие и специфику данного феномена в России. А можно даже усомниться в том, насколько правильно все деформации, ущербные явления, многочисленные жертвы соотносить с тоталитаризмом. Не называем ли мы это явление другим именем, более подходящим для обозначения сущности политической системы? Напри-

мер, идеократией, когда господствуют некоторые концепции, теории и взгляды, на которые насильственно ориентируют развитие страны имущие власть люди? Потому что то, что сейчас во многих работах относится к тоталитаризму, имеет слишком разную природу, содержание и структуру, будучи присущим всем без исключения формам политической власти, всем основным социально-экономическим строям: и буржуазному, и дворянскому, и социалистическому, и либеральному, и религиозному. Значит, термин «тоталитаризм» слишком неопределен, неточен, расплывчат, он скрывает в себе слишком разнородные явления и процессы.

Это можно отнести и к вопросу о трактовке сущности диктатуры пролетариата, которую авторы считают теоретической предпосылкой установления политической юстиции. Но как быть в случае, когда не было данной диктатуры, но политическая юстиция функционировала достаточно успешно в интересах буржуазного или иного общества. К этому выводу можно прийти, анализируя политическую жизнь не только латиноамериканских, азиатских или африканских стран, но и историю многих западно-европейских государств.

Многие актуальные в настоящее время проблемы, поднимаемые в монографии, в частности, проблемы предварительного расследования, прокурорского надзора, судебной власти, мер наказания неоднократно были предметом спора в ряде исследований и разработок в области уголовного права и процесса. С появлением монографии «Политическая юстиция в СССР» у нас родилась уверенность, что число дискуссионных вопросов в этой части с огромной пользой и для теории права и для практики деятельности правоохранительных органов существенно поубавится. Во всяком случае, воздействие предыдущих публикаций В. Н. Кудрявцева и А. И. Трусова было именно таковым. Например, мы имеем в виду книгу В. Н. Кудрявцева «Причинность в криминологии». Именно здесь автору удалось на монографическом уровне подвести черту под многочисленными спорами о причинах преступности в нашей стране, определить механизм воздействия на преступность в целях ее предупреждения. Теория причин преступности в его интерпретации была воспринята большинством научных школ и направлений в зарубежных странах. Подтверждением тому — тематика последних конгрессов ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, где данные вопросы рассматривались с позиций теоретических разработок наших ученых.

Несомненным достоинством анализируемой нами книги является точный выбор времени ее издания. Бесспорно, что ее авторы имели все возможности написать и опубликовать свою монографию много раньше. И выход ее в свет, скажем, в начале 90-х годов, сразу же после распада СССР, был бы внешне более эффективным. Но с точки зрения действительно важного и полезного для развития демократического общества

результата необходимо было сделать паузу, устоять перед соблазном «быть в ногу со временем». Такая пауза была сделана. Поэтому содержание представляемой книги сегодня положительно воспринимается читателями самых различных политических воззрений.

Через 5 лет высшее образование в России может стать фикцией¹

Вступительные экзамены в российские высшие учебные заведения в очередной раз обострили проблему, о которой, как ни странно, очень мало говорят в контексте проводимой в стране реформы образования. Речь идет об уровне зарплат профессорско-преподавательского состава в вузах России.

В Советском Союзе, например, профессор высшего учебного заведения имел зарплату 450 руб. Это значило, что он получал на 50 руб. меньше министра; на 100 руб. больше, чем секретарь районного комитета партии в Москве; всего на 100 руб. меньше, чем первый секретарь Московского городского комитета партии. Доцент получал столько же, сколько первый секретарь райкома партии. Естественно, что молодые люди стремились поступить в аспирантуру, защитить диссертацию, работать в высшей школе.

В Китае преподаватели получают 1000 долларов США как минимум. У нас сейчас даже близко этого нет. Нет ни одной страны в мире, которая по уровню оплаты труда профессорско-преподавательского состава не могла бы с нами конкурировать! Это позорно.

В свое время министр, генеральный прокурор порой меньше получали, чем я — ректор юридического вуза. Был период, когда у меня была зарплата 550 руб., а у министра образования Геннадия Алексеевича Ягодина — 500 руб.; у генерального прокурора — и того меньше. А сегодня генеральный прокурор получает в десятки раз больше, чем ректор!

Что меня особенно удивляет — в выступлениях руководящих работников министерства образования и науки, ректоров вузов никогда не говорится о зарплате. Такое впечатление, что у нас такой проблемы нет. Президент России, выступая на съезде ректоров, сказал, что у вас, мол, с зарплатой все более или менее нормально: только в течение последнего года она выросла в пять раз. Но зарплата выросла не в пять раз, а на 50%!

У меня складывается впечатление, что люди, которые должны ставить эти вопросы, либо чего-то боятся, либо находятся в таком положении, когда лично их не интересуют эти вопросы.

Мы сегодня перенимаем у Запада очень многое: ЕГЭ, двухуровневую систему подготовки бакалавр-магистр... Не берем только уровень зар-

¹ Кутафин О. Е. Через 5 лет высшее образование в России может стать фикцией // Экономика образования. 2008. № 3.

плат преподавателей, а между тем это единственное, что по большому счету нам нужно было бы скопировать у Запада. Да и не только у Запада.

Скажу про близкую мне сферу юридического высшего образования. В связи с недофинансированием зарплат падает качество этого образования. А это вещь далеко не безобидная. Да, в коммерческих вузах могут платить преподавателям более высокую зарплату. Но только за счет сокращения учебных часов. Скажем, на курс «Гражданское право» положено 600 часов; а в коммерческих вузах его дают за 60. За счет этого и происходит экономия средств, но качества нет никакого. Выпускники этих вузов никому не нужны, без блата они просто не смогут устроиться на работу.

Во Франции эта проблема решена так: каждый преподаватель является государственным служащим. Он получает такую же зарплату, как государственный служащий соответствующего ранга. У нас за последние годы зарплата чиновников возросла в десятки, если не в сотни раз. Но вот преподавательского корпуса эта тенденция практически не коснулась. Мы не считаемся государственными служащими: мы на службе, но не государственные служащие. В этом хитрость!

Несомненно, правильно, что судьи и прокурорские работники получают по 60 и более тысяч рублей зарплаты. Но почему людей, которые готовят квалифицированные кадры прокурорских работников и судей, забыли? Мы теряем профессорско-преподавательский корпус, умирают научные школы. Если у нас, в системе высшего юридического образования, такое творится, то что уж говорить о технических вузах.

На мой взгляд, просто необходимо, чтобы преподаватели высшей школы были официально введены в ранг государственных служащих и приравнены к ним по уровню оплаты труда. Это единственный выход из создавшегося положения. Нужно понять: речь идет о том, чтобы государство воспроизводило кадры специалистов, без которых оно просто не сможет существовать. Надеяться на повышение зарплаты так, как это делается, — по 10% в год — смешно. Если мы срочно не примем эти меры, то я вас уверяю, что к концу 2012 г. преподавание станет фикцией: малограмотные люди будут готовить абсолютно малограмотных специалистов. Вот этот процесс, уж точно, самовоспроизводится.

Формы воспитательной работы со студентами в условиях заочного вуза¹

Коммунистическая партия и Советское правительство поставили перед высшей школой задачу подготовки специалистов, у которых безукоризненное знание дела сочеталось бы с глубокой идейной убежден-

¹ *Кутафин О. Е.* Формы воспитательной работы со студентами в условиях заочного вуза // Ученые записки ВЮЗИ. Вып. XXII. 1970.

ностью. Современный специалист не может считаться полноценным, если он не видит ничего дальше своей специальности. И наша высшая школа стремится к тому, чтобы все ее воспитанники входили в жизнь убежденными марксистами-ленинцами, живо интересующимися судьбой своей страны, знакомыми с законами общественного развития, умеющими пользоваться этими законами и стремящимися быть активными участниками коммунистического строительства. Именно поэтому подготовка специалистов в любом советском вузе, независимо от того, какая форма обучения в нем используется — очная, вечерняя или заочная, неотделима от воспитания студентов.

Однако если задачи всех советских вузов, связанные с воспитанием студентов, едины, то способы их реализации, формы воспитательной работы со студентами в вузах с различной формой обучения имеют свою специфику.

В условиях заочного вуза главную роль в воспитании студентов играет учебная работа. Установочные лекции, семинарские и практические занятия в сессионный и в межсессионный период, индивидуальные и групповые консультации, учебная и учебно-методическая литература — все это призвано не только помочь студентам-заочникам получить прочные теоретические знания и определенные практические навыки по специальности, но и способствовать привитию им навыков классового подхода к оценке явлений современности, формированию у них высокого морального облика строителя коммунизма.

Особенно важную роль в воспитании студентов-заочников играют общественные дисциплины. Они дают студентам знание марксистско-ленинского учения, без которого при современном уровне развития науки невозможно по-настоящему глубоко овладеть необходимыми специальными знаниями, сформировать действительно научное мировоззрение.

Роль учебной работы в воспитании студентов-заочников предопределяет и формы воспитательной работы в условиях заочного вуза. Они могут быть самыми разнообразными. Однако цель их одна — способствовать успешному выполнению студентами-заочниками учебного плана.

Во Всесоюзном юридическом заочном институте такими формами воспитательной работы являются: работа преподавателей — кураторов студенческих групп и преподавателей, прикрепленных к этим группам по предметам, общественных деканов курсов, итоговые собрания студентов по курсам и группам, приглашения на заседания кафедр и предметно-цикловых комиссий отстающих студентов и оказание им конкретной помощи, а также ознакомление их с опытом работы хорошо успевающих студентов, деятельность студенческих советов и др.

В рамках студенческой группы главную ответственность за воспитательную работу со студентами несут кураторы групп и преподаватели, прикрепленные к группам по предметам.

Куратор группы является помощником декана факультета (зав. У КП) в деле воспитания студентов группы и выполнения ими в срок учебных планов.

Куратор утверждается деканом факультета (зав. У КП) по рекомендации общественных организаций на весь срок обучения группы студентов в институте. Он осуществляет воспитательную работу среди студентов своей группы, принимает меры к укреплению учебной дисциплины, осуществляет контроль за выполнением ими учебного плана, направляет работу старосты группы. Куратор систематически анализирует данные о ходе выполнения учебного плана группы и принимает меры к ликвидации студентами академической задолженности, не менее двух раз в семестр (для студентов, проживающих в месте нахождения факультета или У КП) или не менее одного раза в семестр (для всех остальных студентов) проводит собрания группы по итогам выполнения учебного плана, на обсуждение которых выносятся все случаи систематического невыполнения учебного плана и нарушения дисциплины отдельными студентами.

Куратор обязан знать каждого студента своей группы. Для этого он знакомится с личным делом каждого студента, проводит с ними регулярные беседы, устанавливает контакты с руководством учреждения (предприятия) и представителями общественных организаций по месту работы студентов группы.

Он поддерживает постоянную связь с преподавателями, прикрепленными к группе по предметам, помогая им в активизации работы студентов по выполнению письменных работ и участию в других формах учебного процесса.

Куратор группы во всей своей деятельности отчетывается перед руководством факультета (У КП) и общественными организациями.

Прикрепление преподавателей по предмету к учебной группе производится деканом факультета (зав. У КП) по рекомендации кафедры (П Ц К).

Прикрепленный преподаватель ведет в своей группе все виды учебной работы, оказывая студентам необходимую помощь в изучении соответствующего курса, проводит тематические консультации и практические занятия в межсессионный период, в вечернее время, в субботные или воскресные дни. По окончании учебно-экзаменационной сессии он анализирует итоги сессии, выясняет причины неявки на сессию отдельных студентов и сообщает их кафедре (П Ц К).

С целью ликвидации задолженности прикрепленный преподаватель после сессии по мере необходимости организует и проводит индивидуальные и групповые консультации, тематические и иные занятия.

Студенты, проживающие в месте нахождения или вблизи факультета (У КП), вызываются прикрепленным преподавателем с целью выяснения причин образования задолженности по данному предмету и оказания

необходимой помощи. Остальным студентам он направляет письма аналогичного содержания. Преподаватель ведет учет выполнения учебного плана каждым студентом.

В рамках курса вся воспитательная работа преподавателей со студентами координируется и направляется общественным деканом курса. Общественный декан является помощником декана факультета (УКП) в деле воспитания студентов курса и успешного выполнения ими учебного плана. Он утверждается деканом факультета или заведующим УКП по рекомендации общественных организаций на срок до окончания института студентами закрепленного за ним курса. Общественный декан курса руководит работой кураторов групп и координирует деятельность преподавателей, прикрепленных к группам по предметам, помогает декану (зав. УКП) в осуществлении контроля за выполнением учебного плана студентами курса, принимает меры к укреплению учебной дисциплины среди студентов, к ликвидации ими академической задолженности.

Он имеет право требовать от кураторов групп и прикрепленных по изучаемым дисциплинам преподавателей представления характеристики успеваемости студентов, вызывать студентов для беседы о выполнении учебного плана, о соблюдении дисциплины и по всем другим вопросам учебного и воспитательного характера, представлять декану (зав. УКП) материалы о поощрении студентов, а также о наложении на них взысканий за нарушение учебной дисциплины.

О своей деятельности общественный декан регулярно отчитывается перед деканом факультета (зав. УКП), а также перед общественными организациями факультета (УРП).

Во всей своей работе общественный декан опирается на студенческий совет курса.

Студенческий совет—это орган студенческой самодеятельности, призванный содействовать своевременному выполнению студентами учебного плана, повышению академической успеваемости, укреплению учебной дисциплины, расширению участия студентов в проводимых деканатом (зав. УКП) и общественными организациями факультетов и УКП политико-воспитательных и культурно-массовых мероприятиях.

Студенческий совет является выборным органом. Он избирается для работы в течение всего учебного года на общем собрании студентов курса из числа наиболее активных и успевающих студентов учебных групп (по одному-два представителя от группы) и действует под руководством общественного декана курса.

Студенческий совет регулярно созывается на заседания, в которых принимают участие общественный декан курса, кураторы групп, преподаватели, прикрепленные к учебным группам по предмету, а также вызываемые на его заседания студенты. О всех своих решениях, принятых на заседаниях, совет информирует руководство факультета (УКП).

По окончании срока своих полномочий студенческий совет созывает общее собрание студентов курса, на котором отчитывается о своей работе и проводит выборы нового состава совета.

Студенческий совет систематически рассматривает данные о ходе выполнения студентами курса учебного плана и разрабатывает мероприятия по улучшению успеваемости студентов, оказанию помощи отстающим студентам, содействует своевременному прохождению студентами производственной практики.

Совет представляет в деканат (зав. У КП) предложения по улучшению порядка проведения различных учебных мероприятий в межсессионный период и в ходе учебно-экзаменационной сессии (предложения по улучшению порядка проведения учебных занятий, зачетов, экзаменов и т. п.), оказывает помощь в распределении дефицитных учебников и учебных пособий между студентами, представляет декану (зав. У КП) предложения о поощрении лучших студентов.

Важной задачей совета является улучшение учебной дисциплины на курсе. Он принимает меры общественного воздействия к ее нарушителям, а в необходимых случаях ставит перед деканатом факультета (зав. У КП) вопрос о применении дисциплинарных мер к студентам, нарушающим учебную дисциплину.

Студенческий совет по мере необходимости может обращаться к общественным организациям и администрации предприятий и учреждений по месту работы студентов по вопросам посещаемости занятий и выполнения ими учебного плана.

Важной формой учебно-воспитательной работы служат итоговые собрания студентов по курсам и академическим группам.

Итоговые курсовые собрания студентов созываются деканатом (зав. У КП) совместно с общественными деканами курсов после окончания каждой экзаменационной сессии. Их главная цель — привлечь внимание студентов к наиболее существенным недостаткам в их подготовке по отдельным дисциплинам, обнаружившимся в процессе экзаменационной сессии, ознакомить их с опытом работы лучших, наиболее успевающих студентов, а также заслушать объяснения студентов, получивших на экзаменах неудовлетворительные оценки.

На таких собраниях с анализом работы студенческих групп и отдельных студентов по соответствующим дисциплинам, вынесенным на прошедшую экзаменационную сессию, выступают заведующие кафедрами и ведущие профессора и преподаватели.

Их выступления помогают студентам учесть наиболее существенные недостатки в их самостоятельной работе, содействуют ее лучшей организации в будущем.

Аналогичную цель преследуют и групповые итоговые собрания студентов, созываемые кураторами групп. В отличие от курсовых собраний на них анализируются итоги работы каждого студента группы,

обсуждаются нарушения студентами учебной дисциплины (опоздания на занятия и экзамены, случаи пользования «шпаргалками» и т. п.).

Большая роль в деле улучшения успеваемости студентов принадлежит кафедрам и ПЦК. Их задача — не только надлежащим образом организовать учебный процесс по своим дисциплинам, но и держать в поле своего зрения каждого неуспевающего студента вплоть до ликвидации им академической задолженности по дисциплинам кафедры или ПЦК.

Важной формой воспитательной работы кафедры и ПЦК ВЮЗИ с отстающими студентами служит вызов этих студентов на заседания кафедр (ПЦК) и на консультации к преподавателям, прикрепленным к соответствующим студенческим группам по предмету. Эти вызовы преследуют цель выявить причины плохой успеваемости студентов по предметам кафедры (ПЦК) и наметить меры помощи этим студентам в освоении соответствующих дисциплин, а также сроки ликвидации ими задолженности.

Опыт показывает, что такая индивидуальная работа кафедр со студентами приносит хорошие результаты не только в смысле быстрой ликвидации ими академической задолженности, но и в смысле весьма существенного повышения уровня их знаний по данным дисциплинам.

Повышению уровня знаний студентов способствуют также широко практикуемые в институте конкурсы на лучшую студенческую группу, на лучшую курсовую и контрольную работы, социалистическое соревнование между студенческими группами, работа студентов в научных кружках, организуемых преподавателями кафедр, и т. п.

В решениях Коммунистической партии неоднократно подчеркивалось, что задачей большой партийной и государственной важности работников высших учебных заведений является решительная наступательная борьба с идеологическими диверсиями империалистических сил, которые пытаются принизить классовое сознание, ослабить идейно-политическое единство народов социалистических стран, разобщить трудящихся, делая ставку главным образом на ревизионистские, правооппортунистические и националистические элементы. Это значит, что рассмотренная ранее учебно-воспитательная работа со студентами-заочниками может иметь действительный успех и принести желаемые результаты только в том случае, если она будет сочетаться с широким применением разнообразных форм и методов идейно-политического воспитания студентов, помогающего студентам правильно с марксистско-ленинских позиций разобраться в любых событиях нашей внутренней, а также международной жизни, воспитывать у них классовый подход к анализу всех событий, всех явлений, с которыми они сталкиваются в жизни.

Разумеется, воспитанием студента-заочника занимается не только высшая школа. Его воспитывают партийная и другие общественные организации по месту его работы. Однако нельзя забывать и о том, что

у вуза, располагающего квалифицированными, политически высокообразованными кадрами педагогов, преподавателей кафедр общественных дисциплин, порой несравненно больше возможностей для идейно-политического воспитания студентов, изучения их настроений и запросов и своевременного ответа на них. И эти возможности необходимо широко использовать.

Во Всесоюзном юридическом заочном институте используются такие формы идейно-политического воспитания студентов, как студенческие теоретические конференции, тематические лекции, посвященные важнейшим событиям в жизни нашей страны и ее истории, вечера вопросов и ответов, доклады о международном положении, о внутренней и внешней политике Советского государства, экскурсии в историко-революционные музеи и по историческим местам, встречи с ветеранами революции, участниками гражданской и Великой Отечественной войн, выставки, посвященные историческим датам нашей страны, и иного рода наглядная агитация.

Большой положительный опыт в проведении подобных мероприятий дала подготовка к празднованию 50-летия Советского государства и дает в настоящее время подготовка к 100-летию со дня рождения В. И. Ленина.

Этот опыт, в частности, показал, что применявшиеся до сих пор формы и методы учебно-воспитательной и идейно-политической работы со студентами дают наилучшие результаты, если они носят целенаправленный характер, используются систематически, с учетом специфики каждого студенческого курса.

С этой точки зрения исключительно важное значение имеет рекомендация Всесоюзного совещания заведующих кафедрами общественных наук высших учебных заведений страны о необходимости проведения идейно-воспитательной работы в каждом вузе по перспективному плану, предусматривающему основные направления и формы коммунистического воспитания студентов на протяжении всего срока их обучения в вузе.

Руководствуясь этой рекомендацией, ректорат и общественные организации ВЮЗИ разработали такой план. Он предусматривает объединение и направление усилий всех организаций и подразделений института, всех его преподавателей и сотрудников на достижение одной цели — всестороннего подъема в институте уровня воспитательной работы со студентами.

Единый перспективный план воспитательной работы со студентами ВЮЗИ предусматривает проведение по курсам целого ряда мероприятий воспитательного характера. Среди них массовые мероприятия (торжественное посвящение в студенты, курсовые собрания, тематические лекции, доклады, студенческие теоретические конференции, встречи с практическими работниками, вечера вопросов и ответов,

торжественная выдача дипломов об окончании института), групповые мероприятия (встречи с кураторами групп, тематические беседы, экскурсии, групповые собрания и т. п.), а также индивидуальная работа со студентами (вовлечение в научные кружки, приглашение на заседания кафедр и ПЦК, вызов на консультации, переписка, личные беседы, установление связей с руководителями учреждений (предприятий), с партийными и комсомольскими организациями по месту работы студентов и т. д.).

На основе общеинститутского плана разработаны и проводятся в жизнь планы воспитательной работы со студентами факультетов и УКП, кафедр и ПЦК. Опыт реализации этих планов свидетельствует о том, что они способствуют активизации всей воспитательной работы в вузе, обеспечивая возможность осуществления более действенного контроля со стороны ректората и общественных организаций за работой факультетов, УКП, кафедр и ПЦК по воспитанию студентов института.

Благодарим за участие в формировании серии «Научное наследие» основоположников научной школы «Школа российского конституционализма» семью О. Е. Кутафина, студентов магистратуры по магистерской программе «Юрист в органах власти» набор 2014–2015 гг. (руководитель программы В. В. Комарова), аспирантов кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина, студентов бакалавриата — всех участников проекта.

Содержание

Вступительная статья	4
-----------------------------------	---

Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук.....	6
--	---

Плановая деятельность советского государства: государственно-правовой аспект. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук	22
--	----

Глава I. Роль планирования экономического и социального развития в советском обществе	29
--	----

Глава II. Основные черты плановой деятельности советского государства.....	32
---	----

Глава III. Правовые формы плановой деятельности советского государства.....	35
--	----

Глава IV. Компетенция советских государств и их органов в области экономико-социального планирования	39
---	----

Глава V. Плановые органы в СССР	42
---------------------------------------	----

Глава VI. Плановое устройство СССР	47
--	----

Глава VII. Плановый процесс в СССР	52
--	----

Актуальные вопросы теории конституционного права в статьях Олега Емельяновича Кутафина	58
---	----

Вступление.....	58
-----------------	----

Рецензия на работу Григорян Л. А. «60 лет советской государственности»	60
---	----

Рецензия на работу Ржевского В. А. «Общественный строй развитого социализма (конституционное содержание, структура, регулирование)»	63
---	----

Современное состояние и перспективы развития науки конституционного права Российской Федерации.....	67
--	----

Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве	70
---	----

Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права	82
Конституционный строй Российской Федерации. Глава 9.....	93
Основы конституционного строя Российской Федерации. Глава 10	100
Вопросы конституционного развития в статьях Олега Емельяновича Кутафина	156
Вступление.....	156
Конституция развитого социализма.....	157
Конституция и проблемы ее реализации	169
Теория демократии в статьях Олега Емельяновича Кутафина	172
Вступление.....	172
Книга о советской избирательной системе	174
Дальнейшее совершенствование социалистической демократии — главное направление развития политической системы советского общества.....	176
Правовой статус избирателя. Глава 6	186
Вопросы планирования деятельности Советов народных депутатов в работах Олега Емельяновича Кутафина	197
Вступление.....	197
Государственное планирование экономического и социального развития — принцип общественного строя советского государства.....	198
Плановая система СССР.....	209
Роль местных Советов народных депутатов в реализации Продовольственной программы СССР.....	221
Вопросы внутреннего устройства Советов народных депутатов в статьях Олега Емельяновича Кутафина	233
Вступление.....	233
Взаимоотношения постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР с Президиумом Верховного Совета СССР и с Советом Министров СССР	234
Постоянные комиссии по делам молодежи Советов.....	245
Некоторые вопросы деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования	254
Вопросы совершенствования работы Советов в области народно-хозяйственного планирования	283
Развитие функций Верховных Советов АССР в области народно-хозяйственного планирования	286

Федеральное Собрание Российской Федерации. Глава 20.....	288
Вопросы образования в статьях Олега Емельяновича Кутафина.....	346
Вступление.....	346
Трудные дороги поиска истины, или Еще одна реальность «крота истории».....	347
Через 5 лет высшее образование в России может стать фикцией	356
Формы воспитательной работы со студентами в условиях заочного вуза	357