

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

О. Е. Кутафин

ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

ТОМ II



Электронные версии книг на сайте

www.prospekt.org



• ПРОСПЕКТ •

Москва
2017

УДК 342(470+571)(075.8)

ББК 67.400(2Рос)я73

K95

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:

доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего образования Российской Федерации, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» **В. В. Комарова**.

Кутафин О.Е.

K95 Избранные труды / сост. В. В. Комарова. — Том II. — Москва : Проспект, 2017. — 680 с.

ISBN 978-5-392-25318-0

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, специалитета, магистратуры, аспирантуры.

Благодарим за участие в формировании серии «Научное наследие» основоположников научной школы «Школа российского конституционализма» семью О. Е. Кутафина, студентов аспирантуры кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), студентов бакалавриата — всех участников проекта.

342(470+571)(075.8)

ББК 67.400(2Рос)я73

Научное издание
Кутафин Олег Емельянович
ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ

Подписано в печать 15.06.2017. Формат 60×90^{1/16}.
Печать цифровая. Печ. л. 42,5. Тираж 1000 экз. Заказ №

ООО «Проспект»
111020, г. Москва, ул. Боровая, д. 7, стр. 4.

© Кутафина Н. Н., наследник, 2017
© Комарова В. В., составление,
вступительные статьи, 2017
© ООО «Проспект», 2017

ISBN 978-5-392-25318-0

ВСТУПИТЕЛЬНАЯ СТАТЬЯ

Научное наследие основоположника научной школы «Школа российского конституционализма» кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)» помимо базовых учебников по конституционному и муниципальному праву, энциклопедического уровня монографических исследований составляют блестящие интервью и статьи по различным вопросам государственной и общественной жизни страны.

Второй том научного наследия Олега Емельяновича Кутафина составляют работы, посвященные конституционно-правовому статусу Российской Федерации и вопросам образования.

Богатое научное наследие Олега Емельяновича, к которому будут постоянно обращаться современники и будущее поколение юристов, — кладезь глубоких и оригинальных мыслей, образец великолепного логического анализа, доказательной полемики, умения просто и доступно писать о сложном.

Каждая его статья, выступление поражают смелостью идей, фундаментальностью постановки научных проблем, новизной подходов к оценке явлений правовой и социальной действительности.

Сборник издается для сохранения научного наследия Олега Емельяновича Кутафина, выраженного в статьях, лекциях и выступлениях, с целью популяризации среди молодых юристов, студентов бакалавриата, специалитета, магистратуры, аспирантуры; развития его идей учениками, коллегами и последователями.

ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РАБОТАХ ОЛЕГА ЕМЕЛЬЯНОВИЧА КУТАФИНА

ВСТУПЛЕНИЕ

Олег Емельянович в своих работах выражает четкую и аргументированную позицию по самым различным вопросам жизнедеятельности российского государства и общества на различных этапах развития и становления. Кардинальные изменения в конституционно-правовом статусе российского государства нашли глубокий теоретический, исторический, аналитический, сравнительно-правовой анализ. Положительно оценивая происходящие изменения в стране, Олег Емельянович высказывал критические конструктивные мысли¹. Свою позицию по определению и теоретическому формулированию определения конституционного государства Олег Емельянович кратко изложил в сборнике трудов кафедры «Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики», посвященном 15-летию Конституции России². Квинтэссенция, изложенная в статье, нашла глубокое раскрытие в монографическом исследовании «Российский конституционализм»³ и других работах.

Институты основ государственного и общественного строя⁴, конституционно-правового статуса России⁵, системы органов власти⁶

¹ *Кутафин О. Е.* Есть вещи безобидные, а есть кардинальные // *Lex Russica*. Науч. тр. МГЮА. 2004. Т. 63. № 2. С. 375–380.

² *Кутафин О. Е.* Понятие конституционного государства // *Кутафин О. Е.* Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики: сб. тр. каф. конституц. и муницип. права России / Моск. гос. юрид. акад.; отв. ред. О. Е. Кутафин. М., 2008. 288 с. (Сб. посвящен 15-летию Конституции РФ.) С. 5–33.

³ *Кутафин О. Е.* Российский конституционализм. М.: Норма, 2008.

⁴ Конституционные основы общественного строя и политики СССР / О. Е. Кутафин. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985. 288 с.

⁵ *Кутафин О. Е.* Становление, развитие и конституционно-правовой статус Российской Федерации: учебник / под ред. д. ю. н., проф., академика РАЕН О. Е. Кутафина. М.: Юридическая литература, 1996. Глава 15. Государственное право Российской Федерации С. 240–267.

⁶ Местные Советы и народнохозяйственное планирование / О. Е. Кутафин. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1976. 143 с.

исследуются Олегом Емельяновичем на протяжении многих лет в динамике с использованием сравнительно-правового, исторического методов.

Российская модель местного самоуправления, динамика ее становления методом проб и ошибок находила отражение не только в монографических изданиях и первых учебниках по муниципальному праву, но и в острых, злободневных и одновременно глубоких статьях¹.

¹ *Кутафин О. Е.* Конституционно-правовые и международно-правовые основы российской модели местного самоуправления // *Муниципальная власть*. 2006. № 3. С. 6–8.

Кутафин О. Е.

ПОНЯТИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ГОСУДАРСТВА¹

Конституция РФ, действующая уже 15 лет, открыла России путь к построению подлинно конституционного государства. Для того чтобы оценить роль Конституции РФ 1993 г. в жизни нашей страны, нужно прежде всего представить себе те громадные преимущества, которые дает российскому народу создание конституционного государства, к которому наш народ так долго шел.

В российской дореволюционной правовой литературе вопрос о конституционном государстве поднимался неоднократно. Так, в сборнике статей, посвященном конституционному государству, указывалось, что современное культурное государство является конституционным. «Это значит, прежде всего, что народ в таком государстве принимает участие в составлении законов и держит в своих руках контроль над их исполнением». Вместе с тем современное культурное государство является конституционным не только в указанном смысле. «Второй не менее важный признак заключается в том, что оно налагает на себя известного рода ограничения. Государство, в котором государственная власть не знает ограничений, не есть вполне конституционное государство. В нем недостает правового режима. Обладание народом законодательной властью не есть гарантия того, что существует правовой порядок; даже в республиках может существовать самый необузданный деспотизм, а административно-полицейский режим в конституционных монархиях служит очень часто орудием фактического самодержавия. Для того чтобы в государстве воцарился правовой порядок, чтобы государство стало правовым государством, должна быть ограничена самая государственная власть, независимо от формы правления»².

Конституционное государство желает быть прежде всего правовым, т. е. государством, которое целиком стоит под знаменем права, высшая воля которого называется не *rex* (царь), а *lex* (закон), писал

¹ *Кутафин О. Е.* Понятие конституционного государства / О. Е. Кутафин // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики: сб. тр. каф. конституц. и муницип. права России / Моск. гос. юрид. акад.; отв. ред. О. Е. Кутафин. М., 2008. 288 с. (Сб. посвящен 15-летию Конституции РФ.) С. 5–33.

² Конституционное государство. Сб. ст. 2-е изд. СПб., 1905. С. 41–42.

М. А. Рейснер. Это общежитие, где не только отношение отдельных лиц между собой, но прежде всего — к государственной власти определяется правовым положением, где, таким образом, и при правлении, и при подчинении дело идет по закону и праву, а не по капризу властвующих особ. Эти идеи с необходимостью требуют органического отделения право созидательной функции государства от правительства и юстиции, так как было бы противоречием в себе предоставить отмену закона тем, кто призван его исполнять¹.

Давая характеристику конституционному государству, **З. Авалов** писал, что переход к конституционализму неизбежно сопровождается критическим пересмотром всех отдельных отраслей и частей государственного управления. Государство перестает быть мрачным чудовищем, поглощающим граждан, оно становится целесообразной организацией власти для осуществления общественных задач в рамках права.

Он указывал, что на первое место выдвигается вопрос об оплодотворении государственной власти сокровищами народной мысли и народной воли. Для этого и учреждается представительное правление. Государство перестало быть цитаделью властелина, грозящей окрестным поселениям. Оно стало зданием для всех обитателей, в котором все чаще и все смелее раздается призыв располагаться всюду, с возможной свободой и удобством, не обращая внимания на мечущихся прочь от света летучих мышей и легенды о приведениях.

Государство стало «обитаемым» зданием, но лишь для национального большинства (точнее, для преобладающей нации), но его не существует для инородного меньшинства, которое может составлять целые народы. Поэтому важной задачей является сделать такое государство своим для всех, кто в нем проживает².

Характеризуя конституционное государство, **С. А. Котляревский** указывал, что этот тип государства отличает характер распределения власти и подчинения. В конституционном государстве всей совокупности народа как таковой принадлежит в той или другой мере «политическое самоопределение», т. е. возможность активно влиять на ход политической жизни, — возможность, определенная законом.

Он указывал, что в конституционном государстве всякий полноправный гражданин через своих представителей является участником в создании того акта государственной воли, который планируется законом. Он не получает этого веления со стороны как чего-то совершенно

¹ *Рейснер М. А.* Основные черты представительства // Конституционное государство. Сб. ст. 2-е изд. СПб., 1905. С. 174—175.

² *Авалов З.* Областные сеймы (федерализм) // Конституционное государство. Сб. ст. 2-е изд. СПб., 1905. С. 348—350.

чуждого ему. Только в конституционном государстве обязанность власти относительно сограждан облачается в строго юридическую форму, а не остается одним проявлением господствующего в данной исторической среде морального уровня. Только в конституционном государстве и властвующие, и повинующиеся правовым нормам сливаются в единое политическое целое. Конституционное государство уничтожает или по крайней мере смягчает двойственность правящих и управляемых и стремится создать из тех и других единое организованное политическое целое.

Сравнивая конституционное и неконституционное государство, нельзя представить себе дело так, будто обе эти политические формы не имеют переходных ступеней, будто здесь нет оттенков, а есть лишь строго очерченные контуры. Абсолютное государство может быть «более» или «менее» абсолютным, наряду с бюрократией в нем могут существовать известные органы, представляющие сословия или корпорации, облеченные правом высказывать свои мнения и подавать советы. В то же время С. А. Котляревский считал, что основным признаком, который отличает конституционное государство, — право нации в известных пределах на политическое самоопределение, — подвержен весьма крупным количественным колебаниям. Можно расположить существующие политические соединения в один ряд, соответствующий тому, как распределяется в них власть между правительством и нацией или, лучше сказать, в какой мере правительством зависит от нации и какого характера эта зависимость, — по признаку политического самоопределения. И здесь всюду постепенность — от крайнего абсолютизма к чисто народоправству, постепенность, которую часто склонен игнорировать юрист, строго держащийся почвы формального значения законодательных актов, но которая приобретает величайший интерес для политика-морфолога, находящего здесь драгоценный материал для раскрытия законов политической жизни.

С. А. Котляревский считал, что конституционные государства могут быть расположены в ряд сообразно с теми пределами, которые направлены в них к политическому самоопределению нации, и сообразно со степенью ограничений, наложенных на власть, бывшую прежде юридически неограниченной.

По мнению С. А. Котляревского, современное конституционное представительное государство является продуктом Новой истории: оно не имеет аналогов ни в Древнем мире, ни в Средние века.

Говоря о различиях, существующих между конституционными государствами, С. А. Котляревский считал, что над всеми этими различиями возвышается одно, безусловное значение которого не может подлежать спору, — насколько широко раздвинуты рамки государ-

ственной власти. Остается ли у отдельного члена государственного союза сфера жизни и действия, куда не проникает рука государственной власти?

«Вглядываясь в историю признания прав человека и гражданина, которое в настоящее время нашло место во всех конституционных государствах, — писал С. А. Котляревский, — мы видим два весьма различных типа в способе их понимания и применения. Один из них всего ярче отражается в английской политической практике: последняя признает такие права, как свобода совести, слова, собраний и союзов, неотчуждаемым достоянием индивидуума, берет их в том положительном содержании, какое они дают индивидуальной свободе. В этом смысле стираются различия между частным и публичным правом: гражданин так же правомочен участвовать в политических собраниях, устраивать союзы, печатать статьи в газетах, как и заключать контракты, совершать коммерческие сделки и т. п. Пределом здесь является лишь нарушение чужих интересов, установленное судом. Иначе понимались эти права в большинстве государств Европы: в них видели прежде всего умаление государственной власти, своего рода капитуляцию ее перед притязанием различных общественных сил, и они оценивались не по тому значению, какое они имели в индивидуальной жизни, а по тому, насколько они ограничивали государственный авторитет»¹.

С. А. Котляревский считал обязательным атрибутом конституционного государства свободу слова и печати, свободу собраний и союзов, свободу петиций, национального языка, свободу науки и ее преподавания. Главным условием обеспечения этих прав является организация их судебной защиты, а также политическая ответственность высших представителей власти за нарушения этих прав. Но все это оказывается вполне действенным лишь в том случае, если вся нация проникнута сознанием важности этих индивидуальных прав, сознанием великой опасности, происходящей от нарушения их государственной властью, и готовностью их защищать.

Рассматривая общий характер распределения власти в современных ему конституционных государствах, С. А. Котляревский приходит к выводу, что эти государства могут быть основаны на началах октроированного порядка или народного суверенитета; население может участвовать в политической работе непосредственно или через своих представителей; конституция страны может быть гибкой, т. е. изменяться в том же порядке, как и обыкновенные законы, или малоподвижной, причем для ее изменения устанавливаются особые сложные

¹ Котляревский С. А. Конституционное государство. М., 2004. С. 71.

условия; вся власть может сосредотачиваться в рамках центрального правительства или быть разделена между ним и местными органами или несамостоятельными государствами, входящими в федеральный союз; наконец, могут быть более или менее признаны и обеспечены субъективные публичные права граждан и, соответственно, ограничена правительственная власть.

Все эти различия конституционных государств дают основы для особой классификации — дают возможность расположить ряд государств по тому, насколько сильно в их устройстве развито то или другое начало¹.

Большое внимание С. А. Котляревский уделял разделению власти между отдельными органами конституционного государства. Власть в государстве по своему источнику, несомненно, едина, но несомненно и то, что она может быть распределена различно. «Изучать это распределение, — писал он, — мы можем двояко: по органам и по функциям. Оставаясь на почве политической морфологии, мы, естественно, идем по первому пути. Классическая схема, данная Монтескье, по которой парламенту принадлежит власть законодательная, а правительству — власть исполнительная, от которой отделяется судебная, — дает весьма неточное представление о жизни конституционного государства. Деятельность представительных собраний отнюдь не исчерпывается законодательством... Деятельность правительства, конечно, также не исчерпывается исполнением изданных законов: оно направляет самую законодательную работу. Наконец, суд есть, несомненно, правительственный орган»².

Во всех конституционных государствах закон все-таки применяется правительством и судебная власть пользуется известной большей или меньшей самостоятельностью.

Он считал, что подробное изучение различий в организации и компетенции этих учреждений дает возможность распределять конституционные государства по новым типам и подготовить материалы для их рациональной классификации.

С. А. Котляревский полагал, что основным признаком конституционного государства является наличие органа, состоящего из народных представителей и обладающего в той или другой мере законодательной властью. Именно в этом органе преимущественно и совершается политическое самоопределение нации.

Представительство, основанное на сословном начале, совершенно не соответствует строению современного общества, живущего в рамках конституционного государства.

¹ Котляревский С. А. Указ. соч. С. 84–85.

² Там же. С. 85.

Пределом развития избирательного права, к которому тяготеет современное конституционное государство, он считал всеобщее равное, тайное и прямое избирательное право.

Подчеркивая, что конституционное государство отличает осуществляемое в нем политическое самоопределение нации, С. А. Котляревский указывал, что для этого самоопределения безразлично то или другое устройство судебных органов.

Самоопределение нации осуществляется в области суда более прямым образом через суд присяжных. Самоопределение народа тем полнее, чем большая часть нации в нем участвует: всеобщему праву голоса в политических выборах соответствует всеобщее, не обусловленное никаким цензом осуществление функции присяжного.

С. А. Котляревский, говоря о компетенции судебной власти, считал, что с этой точки зрения конституционные государства делятся на два типа: государства, где суды могут оспаривать конституционность законов, и государства, где им предоставлено действовать исключительно в пределах установленных законов. Между тем строгое устранение судебной власти от суждения о законах вполне естественно лишь в тех конституциях, которые не делают никакого различия между законами основными и обычными¹.

По мнению Ф. Ф. Кокошкина, конституционное государство есть практическое осуществление идеи правового государства. Эта идея, подчеркивал он, с давних времен теоретически развивалась в политических учениях, но только в конституционном государстве нашла практическое выражение.

Он указывал, что государство является одновременно и субъектом права, и фактором правообразования. Поэтому государство считается действительно правовым, т. е. действительно подчиненным праву, если это подчинение обеспечено известными гарантиями. Совокупность таких гарантий и образует то, что называется конституцией, а государство, подчинение которого праву гарантировано, есть конституционное государство.

Конституционное государство характеризуется прежде всего тем, что в нем подчинение государства праву обеспечено: 1) участием народа или народных представителей в законодательстве; 2) разделением власти. Эти две основные гарантии правомочности государственной власти составляют конституционный принцип. Но этот принцип достигает своей цели и сам, в свою очередь, является устойчивым лишь в том случае, когда он обставлен рядом дополнительных гарантий, образующих в совокупности конституционный строй. Важнейшие из этих гарантий,

¹ Котляревский С. А. Указ. соч. С. 176–206.

которые не вполне одинаковы во всех конституционных государствах, могут быть комбинированы различным образом. В их число входят следующие гарантии обеспечения подчинения государства праву со стороны законодательной власти. Это участие в законодательстве главы исполнительной власти (veto); образование двух законодательных палат; совместное осуществление законодательной власти и народным представительством, и самим народом; выделение из компетенции законодательной власти основных прав граждан и главных оснований организации государства и формулировка их в особом акте (конституции, или основном законе), изменения которого осуществляются в более сложных формах и с соблюдением особых условий.

Гарантиями против правонарушений и захватов со стороны исполнительной власти Ф. Ф. Кокошкин считал:

1) право народного представительства ежегодно определять бюджет и численность армии, ставящее в зависимость от законодательной власти те материальные и личные силы государства, которыми распоряжается исполнительная власть;

2) ответственность министров перед народным представительством, выражающаяся в праве последнего делать им запросы, выражая свое мнение по поводу их действий и предавать их суду за преступления по должности, причем министры, скрепив своей подписью все акты главы государства, отвечают в силу этого и за его действия;

3) право судебной власти в конкретных случаях, подлежащих ее рассмотрению, проверять законность правительственных распоряжений и оставлять без исполнения распоряжения, не соответствующие закону.

Касаясь судебной власти, Ф. Ф. Кокошкин указывал, что ее независимость по отношению к другим властям и согласие с общественным правосознанием в истолковании и применении права гарантируются несменяемостью судей и судом присяжных в уголовных делах.

С точки зрения обеспечения прав граждан по отношению к государству суд присяжных особенно необходим в делах о политических преступлениях, так как здесь государство более, чем в какой-либо иной области уголовного правосудия, является заинтересованной стороной и потому беспристрастность профессиональных судей, состоящих на службе государства, подвергается наиболее сильному искушению.

Ф. Ф. Кокошкин считал гарантией против возможных ошибок уголовного правосудия или слишком строгого применения закона право помилования, принадлежащее в большинстве государств главе представительной власти¹.

¹ Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву. 2-е изд. М., 1912. С. 261–266.

Рассматривая политические формы, предшествовавшие конституционному государству, Ф. Ф. Кокошкин подчеркивал, что даже самые демократичные из них – городские республики в Италии и Германии – мало походили на современные конституционные государства, поскольку в них не существовало ни правильного разделения властей, ни гражданского равенства.

Ф. Ф. Кокошкин указывал на важную роль абсолютизма в процессе образования современных государств. «Прежде всего он способствовал объединению множества мелких политических единиц, на которые делилась тогдашняя Европа, в крупные национальные государства. Во-вторых, ведя борьбу с сословиями, уничтожая их политические привилегии и сглаживая сословное неравенство, абсолютизм содействовал внутреннему объединению различных общественных групп в единую нацию и тем расширил почву для современного конституционного государства»¹.

Колыбелью конституционного государства Ф. Ф. Кокошкин называл Англию, политическое развитие которой было весьма своеобразно и во многих отношениях резко отличалось от общего хода политической эволюции в континентальной Европе. В Европе идея государственного единства выросла на почве абсолютной монархии, в Англии главным проводником ее явилось народное представительство. Другое наиболее характерное явление ранней политической истории Англии, кладущее резкое различие между нею и континентальной Европой, он видел в развитии всеобщего местного самоуправления в провинциях (графствах). Это самоуправление было первоначально организовано самими королями как наиболее удобное технически средство для проведения на местах королевской политики, но оно быстро приобрело широкую самостоятельность и позднее послужило фундаментом для народного представительства.

Исходным пунктом развития в Англии законодательного собрания – парламента – Ф. Ф. Кокошкин считал одну из провозглашенных Великой хартией основных вольностей английских граждан – неприкосновенность частной собственности. Дело в том, что парламент первоначально не имел законодательной власти. Он ограничивал власть короля лишь в деле установления налогов. Только в XV в. прочно установилась законодательная власть парламента.

Подчеркивая, что конституционное государство возникло и сложилось в Англии в результате многовекового политического развития, Ф. Ф. Кокошкин отмечал, что в конце XVIII в. и в течение первых трех четвертей XIX в. конституционные учреждения рас-

¹ Кокошкин Ф. Ф. Указ. соч. С. 268.

пространились в Западной Европе и Америке, где они окончательно сформировались после более или менее продолжительной борьбы со старым порядком, а впоследствии проникли в Восточную Европу и в государства Азии.

Распространение конституционных учреждений в Европе совершалось путем рецепции основных начал английского государственного строя, но вместе с тем под сильным влиянием теории — политической философии XVII—XVIII вв. — Францию Ф. Ф. Кокошкин называл лабораторией, где «с лихорадочной поспешностью делались опыты выработки форм конституционного государства»¹.

«Наконец, на наших глазах развивается и приобретает международное значение русское движение 1905—1906 гг. ...Русское освободительное движение, имевшее своим результатом провозглашение конституционного принципа в России, уступая по значению и силе общеевропейским движениям XIX в., тем не менее имело отголоски и за пределами нашего общества»².

Ф. Ф. Кокошкин считал, что идея конституционного государства практически осуществилась в двух основных формах: конституционной монархии и конституционной республики, отличительными признаками которых являются наследственность правительственной власти в монархии и выборность ее в республике.

На практике конституционные движения всегда в большей или меньшей мере были связаны с движениями демократическими. Он считал это вполне понятным, ибо создание конституционного государства есть продукт процесса рационализации власти, который идет рука об руку с процессом ее демократизации³.

«Конституционный строй, — писал он, — необходимо предполагает известную степень сознательности населения в отношении его к государству, и сам, в свою очередь, способствует дальнейшему развитию этой сознательности. Но раз пробудившееся политическое самосознание народа не может быть искусственно задержано в своих первоначальных формах или замкнуто лишь в верхних слоях населения. Признание конституционных начал влечет за собой, как логическое последствие, и признание начал демократических»⁴.

Именно поэтому движение, приведшее к установлению в Европе конституционных учреждений, считал он, с самого начала было движением демократическим⁵.

¹ Кокошкин Ф. Ф. Указ. соч. С. 269—282.

² Там же. С. 282.

³ Там же. С. 284.

⁴ Там же. С. 285.

⁵ Там же.

Н. Кареев в своей монографии «Происхождение современного народно-правового государства» называл три основных признака конституционного государства:

- 1) народное представительство;
- 2) всеобщее равенство и народовластие;
- 3) гарантированные государством личные права.

В совокупности эти признаки характеризуют и само содержание, основные черты конституционного государства. Главное, по его мнению, — в том, что члены этого государства по отношению к нему имеют не только обязанности, но и права; являются не только подданными, но и гражданами. Государство действительно подчиняется праву, если это подчинение обеспечено известными гарантиями. Совокупность таких гарантий и образует то, что называется конституцией¹.

Н. И. Лазаревский указывал, что борьба против абсолютной монархии, которая возникла повсюду при достижении населением известного культурного уровня, повсеместно приводила к конституционному строю.

«Повсюду было создано народное представительство по той же самой схеме, с тем же самым (в своей основе) кругом дел; повсюду теми же самыми принципами определяется ограничение власти монарха, его отношение к парламенту; кое-какие различия в отдельных странах хотя и наблюдаются, но они или касаются частных сравнительно второстепенного значения, или же могут быть подведены под какие-либо две или три типичные разновидности конституционного строя. Словом, конституционный строй, встречающийся в государствах разной культуры, разного исторического прошлого, с разным общественным строем, — в основе своей является чем-то весьма устойчивым и постоянным».

Факт перехода к конституции нигде, кроме Англии, не был исторически закономерной эволюцией существующих учреждений, этот переход был всюду переворотом революционным, ломавшим основы существовавшего строя.

Н. И. Лазаревский считает, что в основе конституционного строя лежат три идеи: разделение властей, народный суверенитет и народное представительство. «Каждая из этих идей явилась основанием для критики старого режима абсолютной монархии и для предъявления к государственному строю определенных требований, которые в совокупности и привели к конституционному государству. В этом — мировое значение этих идей и их заслуга перед челове-

¹ Кареев Н. Происхождение современного народно-правового государства. СПб., 1908. С. 14.

ством. Мировой характер этих трех идей обуславливается также и тем, что убеждение в их правильности разделялось всем культурным человечеством и не ограничивалось пределами какого-либо государства или континента»¹.

Однако, признавая конституционную форму правления наиболее совершенной из государственных форм культурного мира, Н. И. Лазаревский считал, что нельзя закрывать глаза на то, что идеи, на которых исторически покоится эта форма государственного устройства, не являются абсолютными истинами. Это были более или менее удачные теоретические формулы, подысканные для выражения или обоснования известных практических или нравственных запросов. В идеях разделения властей, народного суверенитета и народного представительства много жизненной правды, но много и случайного, лишь приблизительно верного. К этим идеям надо относиться как к историческим явлениям, как к формулам, выработанным под влиянием случайных условий той или другой эпохи, но которые, кристаллизовавшись, во многом определили собою дальнейшее развитие государственных учреждений².

С. А. Корф утверждал, что в своем историческом развитии государство достигло в течение XIX столетия своеобразной формы, ныне общераспространенной среди культурных народов, именуемой конституционным государством. Из факта общераспространенности данного вида вытекают два следствия: с одной стороны, доказательство жизненности процесса обоснования этого вида, потребности в нем, с другой — важное значение определения его существа и признаков для научного исследования государственности.

Общераспространенность факта возникновения конституционной формы государственного строя ясно свидетельствует, что она не есть какое-либо местное или случайное явление, а является особой стадией развития государств, достигающих известной ступени культуры. Под влиянием растущего народного образования и национального самосознания наступает момент, когда народ проявляет стремление в той или другой форме участвовать в осуществлении функций государственной власти, чаще всего в законодательстве.

С. А. Корф считал внутренним социальным стимулом этого фактора бывшую неудовлетворенность личного статуса гражданина в государстве или, другими словами, необеспеченность его личных прав от посягательств со стороны всемогущей государственной власти.

¹ Кареев Н. Происхождение современного народно-правового государства. СПб., 1908. С. 88.

² Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 88.

По его мнению, огромную роль при этом сыграли теория народного суверенитета, представляемого источником государственной власти, и учение так называемого естественного права, полагавшее, что человек родился с известным комплексом «естественных» неотчуждаемых прав, которые являются священными и неприкосновенными для государства, обязанного их признавать и не нарушать.

Он считал, что основные положения этих учений наиболее блестяще были сформулированы в Декларации прав человека и гражданина. Направлены они были на установление известных ограничений государственной власти, на создание таких рамок, за которые последняя не может выходить. Запретную для государственной власти область создавал комплекс прав гражданина, называемый обычно гражданскими свободами. Объем этого комплекса определяется в различных государствах различным образом, обнимая собой разнообразные права: личной свободы и неприкосновенности, на свободу передвижения, на жилище, на тайну корреспонденции, на свободу слова и др.

Участие народа в той или иной мере в законодательстве свидетельствует о том, что мы имеем дело с конституционным государством. Участие народа (или народного представительства) в законодательстве является отличительным признаком этого государства. Такое участие С. А. Корф называл также конституционным принципом, который является единственным характерным принципом такого рода государственности.

С. А. Корф обращал внимание на то, что в литературе выделяется еще и другой основной признак определения понятия конституционного государства — разделение властей. Однако этот признак нельзя считать основным, поскольку, с одной стороны, само разделение властей — неопределенное и категоричное понятие, которое колеблется в зависимости от условий места и времени, а с другой стороны, в этой области важно не столько разделение, сколько ограничение властей, установление законом отдельных компетенций, сфер деятельности и объема власти.

Рядом с конституционным принципом могут существовать и другие институты и гарантии гражданской свободы или индивидуальных прав, но все они носят характер дополнительных гарантий, не обуславливающих существо конституционализма. Он подчеркивал, что в первичных исторических стадиях своего развития последний существовал и без них. Они появились позднее, когда оказывалось недостаточно одного участия народа в законодательстве.

С. А. Корф указывал, что совокупность новых, дополнительных гарантий форм участия народа в осуществлении государственных функций составила позднее комплекс правовых институтов, именуемый

правовым государством, который считался идеалом государственности лишь со второй половины XIX в.

Всякое правовое государство является одновременно конституционным, однако не всякое конституционное государство является правовым, поскольку, переходя от старого режима к режиму правовому, государство может переживать временный период, когда голый конституционализм оказывается сам по себе недостаточным, когда конституция может казаться современникам «клочком бумаги», не имеющим реального значения, т. е. не обеспечивающим гражданам необходимых им личных свобод. Он полагал, что только с течением времени образуются и нарастают новые правовые гарантии, формируются новые институты, благодаря которым утверждается существование правового государства. Подобную переходную эпоху переживала, например, и Россия, вошедшая в семью конституционных государств вследствие Манифеста от 17 октября 1905 г., но не ставшая *eo ipso* правовым государством¹.

«Итак, конституционным государством, — писал С. А. Корф, — мы называем то, в котором существует парламент (народное представительство, участвующее в осуществлении законодательной власти), а правовым государством — то, в котором правом обеспечены гражданские свободы и участие народа (в различных формах) в осуществлении функций государственной власти; исторически бывают переходные стадии (первичная, при падении старого режима), когда существует уже парламент, но не утвердились еще правовые гарантии, необходимые индивидууму»².

От понятия «конституционное государство» следует отличать термин «конституция», удачно переведенный на русский язык словами «основные законы». «Как показывает русский перевод, — писал С. А. Корф, — конституция является тем основным законом, коим определяется юридическая организация данного государства, пределы деятельности его органов, права и обязанности граждан, формы их участия в осуществлении функций государственной власти и т. д.; конституция определяет, следовательно, как осуществляется государственная власть; этим определяется и политическая цель существования конституций, назначением коих должно быть определение компетенции или установление правовых ограничений отдельных органов государства»³.

Ставя вопрос о том, какова форма современного ему государственного строя России, С. А. Корф отмечал, что в литературе одни утверждают, что Россия является конституционным государством, другие

¹ Корф С. А. Русское государственное право. Ч. I. М., 1915. С. 49–53.

² Там же. С. 53.

³ Корф С. А. Русское государственное право. С. 53.

же возражают, указывая на факты политической жизни страны, которые противоречат идеалам конституционализма.

Он считал Россию конституционным государством, так как она имеет парламент, а началом русской конституции он называл 23 апреля 1906 г., когда была издана конституция русского государства, именуемая Основными законами Российской империи.

Для признания конституционной формы государственного строя необходимо наличие парламента. Однако этот орган функционирует периодически, вследствие чего во всех конституционных государствах существуют периоды, когда парламент не заседает и прочие государственные органы действуют без него; иногда даже предусматривается суррогат законодательной власти в так называемом чрезвычайном указном праве, предназначенный заменять собой в исключительных случаях обычный порядок законодательства.

С. А. Корф полагал, что для признания существования конституционной формы государственного строя необходимо, следовательно, не присутствие функционирующих законодательных палат, а лишь установление той важной правовой нормы, что закон издается исключительно в единении главы государства с парламентом, что в осуществлении законодательной власти парламент должен принимать обязательное участие.

В. М. Гессен считал конституционным государство, в котором народ или народное представительство принимают решающее участие в осуществлении законодательной и учредительной власти. Наличием представительных учреждений, облеченных законодательной властью, конституционное государство отличается, во-первых, от абсолютной монархии, в которой все органы верховного управления, за исключением монарха, имеют совещательный, а не законодательный характер, и, во-вторых, от сословной монархии, в которой не народное представительство, а представительство отдельных сословий или чинов участвует в осуществлении законодательной власти¹.

Единственный существенный признак — необходимый и достаточный — конституционного государства **В. М. Гессен** видел в участии народа или народного представительства в осуществлении государственной власти. «Во всех, без исключения, конституциях, — писал он, — мы встречались с одинаковой, по существу, формулировкой **конституционного принципа**: закон издается не иначе, как с согласия народа, или народного представительства, — а в конституционных монархиях не иначе, как коллективно («в единении») монархом и народным представительством.

¹ Гессен В. М. Основы конституционного права. 2-е изд. Пг., 1918. С. 31.

Из конституционного принципа логически выводится совокупность других принципов, дополняющих характеристику конституционного государства»¹.

В. М. Гессен считал, что необходимым следствием так называемого конституционного начала является дифференциация обособления законодательной и представительной власти, а наиболее последовательное и стройное начало обособления властей осуществляется республиканским строем.

Конституционное государство характеризуется господством законодательной власти. Это господство является следствием ее «представительного» характера.

Говоря о подзаконной правительственной власти как о необходимом условии правового характера отношений между властью и гражданином, В. М. Гессен указывал, что в конституционном государстве это отношение является правоотношением, т. е. отношением правового субъекта к правовому субъекту, а не властеотношением, т. е. не отношением субъекта к объекту.

В абсолютном государстве индивид — объект власти; в государстве конституционном — субъект права. Там он подданный; здесь гражданин; как гражданин он является правовым субъектом, субъектом публичных обязанностей и прав. Именно поэтому учение о субъективных публичных правах возникает на почве конституционного строя.

С вопросом о субъективных публичных правах В. М. Гессен связывает вопрос о системе правовых гарантий, создаваемых конституционным строем. Среди этих гарантий в качестве наиболее важной он выделял административную юстицию — своеобразную и обособленную организацию судебной власти, призванную к защите субъективных публичных прав путем отмены незаконных распоряжений административной власти².

В советский период понятие «конституционное государство» фактически не использовалось. Однако в постсоветский период оно снова получило широкое применение.

В. А. Четвернин рассматривает конституционное государство, которое он называет демократическим, как правовое государство современности.

Он подчеркивает, что современная общая теория государства ориентируется на более развитую институциональную форму современной государственности, которая обозначается понятием «демократическое конституционное государство». Термин «конституционное»

¹ Гессен В. М. Основы конституционного права. 2-е изд. Пг., 1918. С. 31–32.

² Там же. С. 33–66.

применяется здесь отнюдь не к любому государству, в котором есть письменная конституция (основной закон). Конституционность государства означает не просто так или иначе узаконенную организацию государственной власти, а ограничение государственной власти правом для создания оптимальных условий функционирования саморегулирующегося гражданского общества.

В. А. Четвернин отмечал, что с точки зрения либерального конституционализма XIX в. конституция должна устанавливать пределы государственной власти таким образом, чтобы эта власть вообще не могла вмешиваться в сферу гражданского общества. Однако в XX в. оказалось, что по мере усложнения общественных отношений процесс саморегулирования оборачивается все большей ценой, которую обществу приходится платить за каждую ступень социально-экономического развития, и государство, вмешиваясь в общественную сферу на основе социального прогнозирования, способно уменьшить эту «плату», стимулируя своими средствами включение механизмов саморегулирования раньше, чем это произошло бы при естественном ходе событий. Правда, при этом существует опасность чрезмерного государственного вмешательства, которое грозит еще большими потерями, чем естественное самоурегулирование. Поэтому с точки зрения современного конституционализма конституция должна устанавливать пределы конституционного вмешательства в сферу общественного самоуправления с таким расчетом, чтобы это вмешательство не могло повредить институтам и механизмам саморегулирования.

Такое ограничение власти, по его мнению, достигается в процессе непрерывного толкования (конституционным и обычным судом) конституционных принципов и прежде всего прав человека в контексте потребностей современного постиндустриального общества.

В. А. Четвернин считает, что конкретно это ограничение выражается в таких принципиальных положениях, как недопустимость удовлетворения социально-экономических прав (притязаний) в ущерб политической, экономической и духовной свободе и вообще недопустимость удовлетворения любых позитивных прав в ущерб негативным, а также недопустимость государственного регулирования экономики в ущерб рыночному, подмены судебной процедуры арбитражной, упрощающей разбирательство, или парламентского утверждения государственного бюджета правительственным перераспределением национального дохода, политизации профессионального бюрократического аппарата и т. д.

В результате такого ограничения государственной власти правом современное конституционное государство функционирует как «социальное правовое государство», деятельность которого можно срав-

нивать с динамическим равновесием маятника. Относительно бюрократизированное, оно постоянно стремится к усилению своего социально-инвестиционного начала (именно последнее дает основу для самовоспроизводства бюрократии). Но как только такое государство в своем внутривнутриполитическом движении проходит некоторую точку равновесия (оптимального регулирования), которую безошибочно фиксирует механизмы саморегулирования, начинается активизация его правового начала, сдерживающего интервенционистскую тенденцию тем сильнее, чем дальше заходит государственное регулирование. Наконец, правовое начало побеждает социально-интервенционалистское и начинается движение в обратную сторону. Колебания внутривнутриполитического «маятника» обеспечиваются не только развитостью правовых механизмов, но и особой «дуалистической» социальной инфраструктурой «социального правового государства» и порожденными этой инфраструктурой институтами и механизмами демократии, которые позволяют достаточно быстро, когда этого требуют интересы саморегулирования, заменять социально-политические силы, стоящие у власти, оппозицией¹.

«Так в демократическом конституционном государстве, — пишет В. А. Четвернин, — осуществляется обратная связь между обществом и воздействующим на него государством: общество функционирует одновременно как управляемая государством и как саморегулирующаяся система, а государство — как управляющаяся система, которая в то же время находится в зависимости от саморегулирующегося общества и его потребностей»². Демократическое конституционное государство является предметом специальной теории. В отличие от общей теории, теория демократического конституционного государства, по мнению В. А. Четвернина, рассматривает государственность лишь в ее институциональном аспекте и не занимается описанием и анализом всех реально существующих форм организации и функционирования публичной политической власти. В этом отношении она пользуется теоретическими конструкциями и выводами общей теории государства, например применительно к таким явлениям, как этатизм, авторитаризм, тоталитаризм и т. д.

Теория демократического конституционного государства основывается на нормативном понятии государства — модели правового государства, соответствующей наиболее высокому уровню развитости права и государственности в эпоху постиндустриального общества.

¹ Четвернин В. А. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. М., 1993. С. 3–11.

² Там же. С. 11.

Этот нормативизм не является результатом лишь умозрительных философско-правовых рассуждений. В достаточной мере нормативная теория отражает конституционно-правовую реальность, и прежде всего в странах континентальной европейской правовой семьи, западноевропейских демократиях. Вместе с тем она выполняет оценочно-критическую функцию по отношению к этой конституционно-правовой реальности.

В. А. Четвернин указывает, что в отношении России теория демократического конституционного государства будет релевантной (в смысле конституционного закрепления и практической реализации ее модели правовой государственности) лишь в той мере, в которой формирование гражданского общества в стране подготовит соответствующий уровень развитости права и государственности¹.

Касаясь отношений современного демократического конституционного государства и гражданского общества, В. А. Четвернин указывает, что в этих отношениях происходит столкновение идеалов умеренного либерализма и умеренного этатизма. «Хотя государство и ограничивает сферу общественного саморегулирования, — пишет он, — тем не менее оно обретает механизмы саморегулирования и плюрализм интересов и в этом смысле является умеренно либеральным. С другой стороны, в его деятельности проявляются черты этатизма, поскольку оно “не доверяет” социально-экономическому саморегулированию и ради общего блага (что, однако, в действительности достигается отнюдь не всегда) вмешивается в общественную жизнь, в результате чего происходит огосударствление прежде автономных секторов сферы гражданского общества (социальная структура, экономика, культура и отношения, связанные с ухудшением окружающей среды)»².

В. А. Четвернин выделяет ряд задач демократического конституционного государства, учитывающих необходимость его ограниченного вмешательства в сферу гражданского общества.

Правовой задачей он считает установление и охрану порядка (правопорядка), разрешение в цивилизованных формах конфликтов социальных интересов и подчинение общественной власти законам. При осуществлении правовой задачи государство обязано исходить из того, что его суверенитет ограничен правами человека и устанавливаемый порядок может быть только конституционным.

Социально-экономической задачей он называет поддержание эффективности народного хозяйства и способствование формированию

¹ Четвернин В. А. Указ. соч. С. 11–12.

² Там же. С. 55.

такой социальной структуры, которая исключала бы антагонистические противоречия между отдельными группами. Это достигается перераспределением национального дохода и государственного стимулирования экономического роста с целью создания условий, способствующих наибольшей экономической активности наибольшего числа людей.

Задачу содействия развитию культуры он видит в создании благоприятных условий для развития творческих способностей человека. Современное демократическое государство стремится быть реальным социальным государством и тратить на выполнение этой задачи часть государственного бюджета, сопоставимую с расходами на экономические программы. Эта задача включает и развитие культуры в самом широком смысле — от системы воспитания и образования до религии, науки и искусства.

Экологической задачей он считает задачу защиты, восстановления и формирования среды обитания человечества, регламентации разумного использования экосистем, предотвращение их разрушения в эпоху научно-технического прогресса.

В. А. Четвернин, касаясь современного демократического конституционного государства, указывает, что это то государство, в котором в результате демократических процессов либерализм «потеснен» социально-эгалитарным началом, но «наступление» последнего сдерживается конституционно-правовыми рамками.

Вместе с тем конституционное государство, в котором соблюдается конституционная законность, может быть полицейским государством, если, например, конституция предоставляет дискреционные полномочия правительству или, скажем «дарует» гражданам права по принципу «все, что не дозволено, запрещено».

Он отмечает, что российские либеральные конституционалисты в период буржуазно-демократических преобразований российского самодержавия доказывали, что Россия не имеет ничего общего с правовым государством, и противопоставляли «конституционному государству», в котором правительственная власть в установленных пределах может быть не связана законом, правовое конституционное государство, в котором правительственно-административным органам запрещено все, что прямо не дозволено законом. Это уже более высокий уровень конституционализма, понимание конституции в качестве совокупности формально-юридических гарантий свободы индивида в общественных отношениях. «Причем, — пишет он, — если сторонники позитивистского типа правопонимания не объясняли, да и не были в состоянии объяснить природу связанности государства и его органов конституцией и основанными на ней законами,

то сторонники естественно-правовой идеологии... прямо связывали понятие конституционного (правового) государства с безусловным требованием ограничения государственной власти неотъемлемыми, ненарушаемыми и неприкосновенными правами личности и объясняли их абсолютный характер в отношениях гражданина с подзаконной правительственной властью».

В контексте последовательного осмысления политико-правовым сознанием различных уровней ограничения публично-властного произвола правом, форм защиты и выражения свободы в конкретных социально-исторических условиях следует выделять прежде всего понятие государства законности, или конституционного государства законности. Он указывал, что это понятие не отрицает возможности широких дискреционных полномочий правительственно-административной власти и допускает установление законных полномочий по принципу «разрешено только то, что не запрещено конституцией (законом)», а потому этим понятием могут описываться и государство, соблюдающее режим господства права, и полицейское государство, бесцеремонно вмешивающееся в сферу гражданского общества. Совсем иной смысл имеет понятие конституционного правового государства, в котором «конституционность» означает установление границ возможного государственного вмешательства в свободную сферу гражданского общества, а допустимая возможность такого вмешательства регламентируется в соответствии с принципом «запрещено все, что прямо не дозволено правом»; причем связывающим государство правом признаются те или иные дозаконотворческие и внезаконотворческие принципы, требования и отношения как конкретные формы выражения объективной меры свободы.

В. А. Четвернин подчеркивает, что понятие «конституционное государство» допускает процедуры конституционного контроля (в частности, судебную процедуру) только за законностью правительственно-административных актов (акций), но не допускает возможности спора гражданина с законодателем, тем более судебного спора. Причем оно отнюдь не предполагает необходимости судебной процедуры, административной юстиции. Требованию законности не противоречит и административная процедура контроля за законностью на предмет соблюдения компетенции и общих законодательных запретов¹.

«Напротив, — пишет он, — понятие конституционного правового государства с необходимостью предполагает институт административной юстиции, поскольку гражданин вступает в административно-правовые отношения как субъект негативных публичных прав, одной

¹ Четвернин В. А. Указ. соч. С. 75–76.

из неперменных гарантий которых служит общедоступная возможность возбуждения судебной процедуры рассмотрения административно-правового (государственно-правового) спора»¹.

Вместе с тем, по его мнению, понятие конституционного правового государства оставляет без ответа важнейший вопрос: что представляет собой механизм генезиса публичных субъективных прав, связывающих государство, механизм трансформации дозаконотворческих и внезаконотворческих форм выражения объективной меры свободы в принципы и нормы конституций и законов, в содержание судебных решений? «Понятие конституционного правового государства ограничивается в этом смысле констатацией того факта, что публичные субъективные права существуют, имеют естественное происхождение, подлежат эксплицитному выражению в формальных источниках права и непрерывному толкованию компетентными органами в меняющейся социально-исторической ситуации. Это понятие оставляет без внимания вопрос о том, как должно быть устроено, организовано государство, для того чтобы оно могло быть наиболее развитой правовой формой организации и функционирования власти, адекватно выражающей социально-исторически обусловленную меру свободы в общественных отношениях»².

В. А. Четвернин считает, что все эти вопросы снимаются понятием демократического конституционного государства, в котором механизм генезиса права и его трансформации в правовой закон — адекватная с точки зрения права форма организации и функционирования власти в ее взаимоотношениях с субъектами права — раскрывается как демократия.

Он утверждает, что специальная концепция правового государства в эпоху развитого индустриального общества и перехода к постиндустриальному развитию — это концепция демократического конституционного государства.

Наличие в государстве конституции еще не позволяет отождествлять его с конституционным государством в современном смысле. «Конституционность государства, — пишет В. А. Четвернин, — отнюдь не исчерпывается тем, что в нем существует некий основной закон, возможно, закрепляющий определенный компромисс социально-политических сил, устанавливающий то или иное государственное устройство и компетенцию органов власти. Конституционность не исчерпывается и тем, что этот основной закон обладает реальным практическим действием, верховенством по отношению к остальным за-

¹ Четвернин В. А. Указ. соч. С. 76.

² Там же.

конам и может быть изменен лишь путем особой законотворческой процедуры. Это необходимые, — считал он, — но недостаточные признаки конституционной государственности».

В современном смысле конституционность государства — это прежде всего его связанность правом, а конституция — в первую очередь декларация прав человека и гражданина, гарантированных властью и ограничивающих ее осуществление.

По мнению В. А. Четвернина, «конституционная запрограммированность» осуществления государственной власти означает, что лежащие в основе законотворчества представления о праве и его позитивности, о социальных функциях и инструментальном характере законов подчинены идеологии прав человека как совокупности дозаконотворческих требований, объективно возникающих из бытия человека в современном индустриальном и постиндустриальном обществе. Эти требования составляют конкретное практическое основание конституции и служат юридическим, а вовсе не моральным или политическим критерием оценки конституционного характера государства. Другими словами, конституция содержит в себе критерии, позволяющие судить о функционировании государственной власти с позиции права, приводить осуществление власти в соответствие с правом¹.

«Таким образом, — пишет В. А. Четвернин, — в демократическом конституционном (правовом) государстве система гарантий свободы, самостоятельности и собственности должна быть закреплена прежде всего в конституции, а это предполагает прямое действие конституционных норм и эффективные процедуры конституционного контроля»².

В. А. Четвернин указывает, что сформулированное им требование конституционности означает, что речь идет о конституционном государстве в нормативном смысле: современная конституционная государственность предполагает достаточно высокий уровень развитости и эффективности формально-юридических гарантий свободы, самостоятельности и собственности, реальные механизмы ограничения публичной политической власти правами человека и гражданина.

Конституционность государства, рассмотренная в аспекте организации и функционирования власти в ее отношении с индивидами, предполагает наличие судебного института, основная функция которого состоит в рассмотрении споров между гражданами и органами государственной власти по поводу конституционности актов, издаваемых последними, т. е. по поводу нарушения прав, которые имеют

¹ Четвернин В. А. Указ. соч. С. 122–126.

² Там же. С. 127.

фундаментальный характер и не могут быть нарушены даже законодателями. Таким образом, по его мнению, суд, или конституционный суд, является высшим хранителем конституционности государства и, следовательно, не только контролирует соблюдение конституции, но и выступает как интерпретатор наиболее фундаментальных прав независимо от их эксплицитного выражения в тексте конституции и в этом смысле — как творец живого конституционного права¹. «Можно сказать, что идея и практика конституционализма осуществляются через юрисдикцию, а их начало непосредственно связано с выступлениями правосудия против неправовых или антиправовых законов»².

По мнению **Р. А. Ромашова**, название государства правовым не отражает сути проблемы, связанной с государством, допускающим конкуренцию со стороны гражданского общества, поскольку «правовым» является как тоталитарное государство, в котором функции управления четко ограничены законом и могут осуществляться только с ведома закона, при этом само государство находится «над законом», так и либеральное государство, выполняющее узкоспециальные задачи по защите жизни, свободы и собственности индивидов и общества в целом от внешних посягательств и легитимное лишь тогда, когда государственная власть покоится на добровольном согласии управляемых. Поэтому он считает более удачным термин «конституционное государство». В отличие от абстрактного «правового» ограничение государственной власти, юридические запреты, устанавливаемые конституцией, с его точки зрения, достаточно конкретны. Придание же самой конституции статуса основного закона государства позволяет говорить о ее верховенстве и высшей юридической силе в отношении всех субъектов (в том числе и самого государства) возникающих правоотношений.

Суть конституционной государственности заключается в реализации принципа юридического равенства всех субъектов правоотношений перед законом и судом³. Р. А. Ромашов также считает, что соблюдение законов, в основе которых содержатся правовые предписания, является одним из важнейших принципов конституционного государства⁴.

«В конституционном государстве основной целью законности, безусловно, является установление в обществе стабильного правопо-

¹ Четвернин В. А. Указ. соч. С. 129.

² Там же. С. 129–130.

³ Ромашов Р. А. Конституционное государство (история, современность, перспективы развития). Красноярск, 1997. С. 6–7.

⁴ Там же. С. 55.

рядка, в основе которого (в идеале) лежат общечеловеческие ценности (свобода, равенство, взаимное уважение и соблюдение прав, а также выполнение обязанностей); создание условий нормальной жизнедеятельности людей, стимулирование позитивной и ограничение негативной гражданской активности»¹.

Р. А. Ромашов констатирует, что нарушение демократических процедур подготовки, принятия и действия конституций, а также возникновение ситуаций, при которых имеет место противоречие между государственными законами и общегуманными ценностями человечества, ведет к тому, что формальный (юридический) закон не соответствует праву, а государство, данный закон принявшее (даже при наличии «сверхдемократической» конституции), не может считаться «конституционным»².

В отличие от нелегитимной власти, опирающейся на принуждение и насилие, власть в конституционном государстве не может быть навязана людям извне, так как претворение в жизнь принципа народовластия показывает, что именно народу, а не партии, классу или вождю принадлежит вся полнота государственной власти.

Однако данное положение, считает он, вовсе не означает полного одобрения государственной деятельности со стороны всего общества (такое условие является практически неосуществимым), конституционализация же прав полагает принятие этой деятельности со стороны большинства населения при обязательном уважении и защите прав меньшинства. Именно это обстоятельство коренным образом отличает конституционную государственную власть от классовой диктатуры. Конституционализм способствует приданию государственной власти авторитета в обществе, причем не вырванного принудительным методом, а сознательно выработанного.

Ограничение государственной власти правом имеет одной из целей создание оптимальных условий для функционирования гражданского общества, являющегося неотъемлемым атрибутом конституционного государства. По мнению В. А. Лихобабина и А. Г. Пархоменко, конституционным является государство, подчинение которого праву гарантировано. При этом главная цель такого государства — создание права, соответствующего народному правосознанию. Этой цели служит и участие народа или народного представительства в законодательстве. Но участие народа или его представителей в осуществлении законодательной власти еще недостаточно гарантирует подчинение государства праву. Необходимо,

¹ Ромашов Р. А. Указ. соч. С. 65.

² Там же. С. 68.

чтобы государство не только создавало юридические нормы в соответствии с народным правосознанием, но и действовало в конкретных случаях согласно этим нормам.

Таким образом, В. А. Лихобабин и А. Г. Пархоменко полагают, что конституционное государство характеризуется прежде всего тем, что в нем подчинение государства праву обеспечено: 1) участием народа или народных представителей в законодательствовании; 2) разделением властей.

Названные авторы определяют черты или принципы, составляющие содержание конституционного государства. В их число входят верховенство права в жизни общества; воплощение правовых начал в законодательстве государства; связанность государства в своей деятельности правовыми законами; незыблемость прав и свобод личности, их охрана и гарантированность; взаимная ответственность государства и личности; разделение государственных властей.

Реализация этих принципов должна привести к утверждению в обществе законности и правопорядка. Поэтому конституционное государство может быть названо государством законности и правопорядка. По мнению В. А. Лихобабина и А. Г. Пархоменко, реализация концепции конституционного государства в значительной мере зависит от уровня политической и правовой культуры нашей страны. Они называют слагаемыми успешного осуществления этой концепции политико-юридическую грамотность граждан и их убежденность в необходимости следовать правовым предписаниям.

Соглашаясь со многими из приведенных здесь положений, хочется вместе с тем заметить, что вопрос о конституционном государстве и его понятии требует большей определенности и четкости.

Суть этого вопроса сводится к тому, что каждое государство характеризуется определенными чертами, в которых выражается его специфика. Оно может быть демократическим или тоталитарным, республикой или монархией и т. д. Совокупность таких черт позволяет говорить об определенной форме, определенном способе организации государства или о государственном строе. Этот строй, закрепленный конституцией государства, становится его конституционным строем. Таким образом, можно сказать, что конституционный строй – это определенная форма, определенный способ организации государства, закрепленный в его конструкции.

Однако есть и другое понятие конституционного строя, «вложенное, в частности, в Конституции РФ и относящееся не ко всякому государству, а лишь к такому, форма, способ организации которого имеют строго определенные черты, позволяющие считать его конституционным государством.

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

Известно, что всякое государство, включая и тоталитарное, в той или иной мере подчинено праву, являясь одновременно и субъектом права, и фактором правообразования. Но для того чтобы государство в полной мере подчинялось праву, нужны соответствующие свойственные ему черты. В совокупности они обеспечивают такую форму, такой способ организации государства, который может быть назван конституционным строем.

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

Конституционное государство возникло в Англии в ходе ее многовекового политического развития. С конца XVIII в. конституционные учреждения начали развиваться 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 частного права.

Первая русская революция 1905 г. имела своим результатом провозглашение некоторых конституционных принципов не только в самой России, но и в ряде других стран.

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

Активное движение России к конституционному государству началось в последний период. Оно неразрывно связано с принятием действующей Конституции РФ.

Кутафин О. Е.

ЕСТЬ ВЕЩИ БЕЗОБИДНЫЕ, А ЕСТЬ КАРДИНАЛЬНЫЕ¹

Наша Конституция принималась в особой ситуации — ее главной целью было стабилизировать ситуацию после расстрела Белого дома, а также показать, что у нас демократическое государство. Общая направленность Конституции была, бесспорно, правильной, однако в течение всего своего существования она подвергалась критике с разных сторон и вносились предложения относительно ее изменения. Основные критические замечания еще при Ельцине заключались в том, что президент наделен слишком большими полномочиями и это якобы представляет угрозу возникновения тоталитаризма в будущем. С приходом к власти Владимира Путина критика Конституции изменилась.

Главное — надо уметь пользоваться президентскими полномочиями (даже если на первый взгляд их больше, чем нужно) так, чтобы не доводить дело до конфликта. Расстрелять Белый дом «просто», а вот найти компромисс — это искусство, и это главная задача президента, который должен обеспечить защиту и правильное функционирование нашей Конституции.

Но это не значит, что в Основном Законе нет недостатков. Он содержит серьезные противоречия, которые, с одной стороны, характеризуют его как конституцию демократического государства, а с другой стороны, — как документ, не отвечающий некоторым демократическим принципам.

Так, всем известно и всеми признано, что надежная основа для функционирования демократического государства — это разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную и обеспечение их самостоятельности (10-я статья Конституции). Казалось бы, все нормально. Однако в другой статье, где прописаны функции президента, говорится о том, что он координирует деятельность этих ветвей власти. Но что такое координация? Это значит, что появляется новая, четвертая власть, которая стоит над этими тремя и пытается объединить их в процессе деятельности, и она тем самым вторгается

¹ *Кутафин О. Е.* Есть вещи безобидные, а есть кардинальные // *Lex Russica*. Науч. тр. МГЮА. 2004. Т. 63. № 2. С. 375–380.

в функции – либо законодательные, либо исполнительные, либо судебные. А этого быть не должно. Каждая ветвь власти должна быть самостоятельной. В процессе работы они, конечно, сталкиваются, но при этом столкновении выявляется некая средняя линия, которая дает возможность государству нормально функционировать. Смысл разделения властей заключался в том, чтобы уйти от монарха, отобрать у него законодательную и судебную власти, оставив лишь исполнительную. И никакого координатора быть не должно. Это главный минус нашей Конституции.

Когда речь идет об изменениях Основного Закона, всегда надо подумать о том, насколько недостатки, о которых мы говорим, исправимы и возможно ли обойтись без изменений Конституции, которые могут привести к дестабилизации обстановки. Если менять Основной Закон страны, вокруг этого начнется борьба и это будет отвлекать государство от решения других, более насущных задач. Сегодня надо ставить вопрос не о недостатках Конституции и о том, как ее изменить, а о том, что ее нужно до конца реализовать.

Возьмем, например, принципы, на которых построена Конституция. В ней говорится, что Россия – это государство демократическое, федеративное, правовое, социальное. Добились ли мы всего этого?

Демократическое государство. Мы, конечно, не тоталитарное государство, но и называться демократическим можем с трудом. Что это за демократия, когда мы годами терпим, например, множество нарушений в Башкирии, где один человек решает все и вся в республике? Или региональные выборы. Для того чтобы человек мог победить на них, достаточно явки 25% избирателей, из которых большинство должно проголосовать «за». Получается, что практически каждый избранный человек на местах – это человек, получивший около 13% голосов всех избирателей. Конечно, мы не идем к тоталитаризму, и демократия у нас все-таки есть. С точки зрения свободы печати, с точки зрения функционирования власти дела у нас обстоят не так уж плохо по сравнению с другими государствами. Но у нас есть масса резервов, чтобы улучшить ситуацию. Демократия – это власть народа, а не Ходорковского и ему подобных «трудящихся».

Федеративное государство. До недавнего времени у нас постоянно преобладали центробежные тенденции – то Татария, то Башкирия, не говоря уже о Чечне, вопреки Конституции стремились к получению всевозможных преимуществ. Например, Татария считала, что заработанные ею деньги надо тратить только на себя, в то время как все остальное должно идти за счет Вологды, Перми, Рязани, Тулы. Какая же это федерация? Или разговоры о суверенитете, борьба местных и федеральных законов. Это безобразия, поскольку федеративное государ-

ство может существовать только в условиях, когда есть одно суверенное государство. В данном случае Российская Федерация. Если мы обеспечим полный суверенитет всем субъектам Федерации, Российская Федерация распадется. В этом, думаю, не заинтересован никто.

Правовое государство. Честно говоря, мы никогда не были так далеки от правового государства, как сейчас. Если достаточно видные деятели нашей страны могут позволить себе разговоры о том, что нельзя сажать олигарха в тюрьму, потому что он не такой уж и преступник, не убийца и может находиться на свободе, или, зная, что кто-то нарушил законы, пытаются освободить нарушителя от ответственности, то нельзя говорить о правовом государстве. У нас пока не верят в законы и не уважают их. Поэтому следует последовательно утверждать господство права, результатом которого является правовое государство.

Социальное государство. Социальное государство не отказывается от заботы о своих гражданах, как это было в начале 1990-х гг., когда народу было сказано, что человек должен сам зарабатывать и выживать. Это не социальное государство. Социальное, да и любое государство обязано заботиться о людях, оно существует за счет налогоплательщиков. Государство должно давать льготы тем, кто не в состоянии работать, кто еще или уже не может работать. Не надо ликвидировать льготы, в том числе полученные в советский период, их нужно, наоборот, расширять и укреплять. Мы провозгласили себя социальным государством, но в то же время объявили частную собственность священной и неприкосновенной. Это было хорошо на заре капитализма, когда разговоры о социальном государстве еще не шли. Сегодня же мы обязаны говорить о том, что частная собственность должна быть на службе общества. В австрийской, германской конституциях тоже говорится, что частная собственность священна и неприкосновенна, но уточняется, что она находится на службе интересов общества. Что это значит? Возьмем, например, собственность Ходорковского. Вроде бы она должна быть священной и неприкосновенной, но эти деньги олигарх должен не вывозить за рубеж, а направлять на развитие своей страны. Мы постоянно говорим о нехватке инвестиций, в то время как миллиарды долларов ежегодно вывозятся за границу. Если нефть принадлежит государству, значит, она не может принадлежать никому, кроме государства. У олигархов могут быть устройства для добычи нефти, рабочие, которых они нанимают. Но, выкачав эту нефть и продав ее, олигархи должны заплатить за саму нефть, за трубопровод, выплатить налоги, а все, что останется, это их собственность. Это соответствует Конституции, значит, должно быть реализовано.

Много разговоров о последних выборах, на которых партия «Единая Россия» получила очень много голосов и тем самым создала пре-

зиденту возможность, которой он наверняка воспользуется, чтобы делать все что угодно, в том числе и изменять Конституцию. Это не так. Думаю, Владимир Путин не будет пользоваться этим большинством для подобных целей.

Все это говорится лишь для того, чтобы посеять тревогу и беспокойство в обществе. Отсюда же и разговоры об увеличении срока президентских полномочий, укрупнении регионов и т. д. 7 декабря вместе с парламентскими выборами прошел референдум об объединении Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа. Это изменение территории, но оно не требует изменения Конституции — для этого достаточно референдума. Это, может быть, даже хорошее дело. В мире нет ни одной федерации, которая имела бы такое количество субъектов. Все они возникли в России исторически, возникли, потому что мы пытались сделать вид, что у нас каждая национальность имеет свое государство или что-то подобное. Но необходимости в таком количестве регионов нет. Можно было бы сократить количество некоторых автономных округов, объединить некоторые области. Но за этим стоят не политические, а экономические соображения.

Что касается срока президентских полномочий, то сам президент сказал, что никакого продления не будет, что в 2008 г. он оставит свой пост. Такое заявление было. Есть вещи безобидные, а есть кардинальные. Два четырехлетних срока нужны для того, чтобы никто не мог привыкнуть к власти и не сконцентрировал ее целиком в своих руках. Если хочешь продолжать быть президентом, отслужи два срока, один срок отдай кому-то другому, а потом можешь опять баллотироваться. С другой стороны, ненормально, что власть пошла на поводу у регионов, продлевая полномочия некоторых губернаторов на третий, четвертый, пятый срок. Если кто-то не хочет уходить, это не значит, что власть должна этому потворствовать. Бывают такие случаи, как в Москве, где третий срок Лужкова — это благо. Но в некоторых других местах это несчастье.

В мире есть гибкие и жесткие конституции. У нас жесткая конституция. Ее изменить довольно сложно. Конституция делится на девять глав, из которых первые две и девятую вообще нельзя трогать. То есть, если кто-то вносит предложения об изменении одной из этих глав, это значит, что вносится предложение по принятию новой Конституции. С третьей по восьмую главы менять можно, но для этого нужно пройти довольно сложную процедуру: изменения должны одобрить конституционное большинство Думы, Совет Федерации и две трети субъектов Федерации. По времени эта процедура займет полгода.

Какие возникают новые идеи? Скажем, правительство формируется большинством Думы и ответственно перед ней. Обстановка для этого

сейчас благоприятная. Раньше были проблемы, когда президент предлагал кандидатуру премьера, а парламент ее отвергал. Сейчас таких проблем нет, и в новых условиях можно сформировать правительство, которое будет ответственно перед Думой. Вообще тем странам, которые пережили тоталитаризм, желательно иметь парламентскую республику. Так было в Германии, когда американцы, имея подавляющее влияние, сделали ее не президентской по своему типу, а парламентской. То же самое было во Франции до генерала де Голля. И в Италии, несмотря на нестабильную ситуацию, когда правительства менялись каждый день. И в Японии, хотя там монархия, но это практически парламентская монархия. Парламентская республика в большей мере, чем президентская, гарантирует демократизм, защищает от возможного тоталитаризма и авторитаризма. Мы же пошли по пути полупрезидентской республики. У нас, с одной стороны, президент предлагает кандидатуру премьера, но, с другой стороны, ее обязательно должен одобрить парламент, который может быть распущен в случае отклонения этой кандидатуры.

В наших условиях было практически невозможно пойти по пути парламентской республики, поскольку это предполагает наличие устойчивых партий. Таковых в 1993 г. было только две — КПРФ и ЛДПР. Пойти по пути, когда КПРФ является политическим монополистом, то есть вернуться к старому, было бы неразумно. Сейчас нескольких сложившихся партий тоже нет. Необходимо время, пока сформируется гражданское общество, устоится политическая структура общества. Тогда можно подумать о переходе к парламентской республике. Однако не следует забывать, что такой переход связан не только с демократизацией страны, но и с попытками некоторых людей, которые изначально знают, что президентом их не изберут, пройти через парламент на должность премьер-министра. А это была бы подковерная игра, а не действия ради каких-то святых целей.

Кутафин О. Е.

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОБЩЕСТВЕННОГО СТРОЯ И ПОЛИТИКИ СССР¹

ВВЕДЕНИЕ

Одной из характерных черт и наиболее важных особенностей конституций социалистического типа является то, что, будучи основными законами государства, они не ограничиваются определением механизма государственной власти и отношений между государством и гражданами. В отличие от конституций буржуазных государств, которые вуалируют их классовую сущность, избегая прямого закрепления природы социального строя, социалистические конституции открыто определяют социальную, классовую сущность принявших их государств, четко и ясно фиксируют коренные начала всего комплекса общественных отношений, складывающихся при социализме.

Конституция СССР 1977 г. не только сохранила эту черту, свойственную всем советским конституциям, но и существенно ее развила. В ней дана развернутая характеристика политической и экономической систем советского общества, его социальной основы, главных направлений внутренней и внешней политики Советского государства. Таким образом, Конституция СССР зафиксировала основы общественной структуры развитого социализма, всесторонне отразив исторические достижения советского народа, законодательно закрепив необратимость его социальных завоеваний, незаблемость основных устоев социалистического общественного строя.

Законодательное закрепление действующей Конституцией СССР основ общественного строя и политики СССР стало одним из важных факторов, предопределивших значительное расширение пределов конституционного регулирования социалистических общественных отношений. Вместе с тем оно раздвинуло горизонты наших теоретических представлений о характере и тенденциях общественных процессов, поставило перед наукой, в том числе и правовой, ряд актуальных проблем социального развития, указав на недостаточную разработку некоторых вопросов.

¹ *Кутафин О. Е.* Конституционные основы общественного строя и политики СССР. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1985. С. 288–390.

Советская наука имеет значительные успехи в разработке множества важных и актуальных проблем советского общественного строя. Неоднократно и основательно исследовалась политическая система советского общества, его социальная основа, серьезные разработки имеются и в области экономической системы социализма. Эти труды, подготовленные юристами, философами, экономистами, социологами, историками, сыграли немалую роль в разработке действующего Основного Закона СССР.

Ряд крупных работ, посвященных этой тематике, появился и после принятия Конституции СССР 1977 г. В них предприняты в основном удачные попытки исследовать различные теоретические и практические вопросы советского общественного строя сквозь призму действующей Конституции СССР.

Однако проблема исследования основ советского общественного строя все еще остается актуальной, и прежде всего потому, что она не может быть сколько-нибудь полно решена лишь путем обычно практиковавшегося до сих пор изучения каждой из основ общественного строя СССР в отдельности. Она требует к себе системного, комплексного подхода, основанного на достижениях не только юридической, но и многих других общественных наук. Большой комплекс новых вопросов порождает также необходимость исследования конституционных основ политики СССР.

Само собой разумеется, что указанные и многие другие проблемы изучения советского общественного строя, так же как и программные моменты Конституции СССР, выраженные в значительной мере в закрепленных Конституцией основах политики СССР, не могут быть исследованы в одной работе и усилиями одного автора. Поэтому в предлагаемой читателю монографии рассматриваются лишь отдельные из широкого круга упомянутых ранее фундаментальных проблем, возникающих на основе всестороннего использования богатейшего творческого потенциала действующей Конституции СССР, и только в той мере, в которой эти проблемы затрагиваются Основным Законом СССР.

Глава I **ОБЩЕСТВЕННЫЙ СТРОЙ СССР** **И ЕГО КОНСТИТУЦИОННОЕ ЗАКРЕПЛЕНИЕ**

§ 1. Понятие общественного строя

В литературе понятие «общественный строй» обычно используется в различных значениях. В широком смысле оно по существу отождествляется с общественно-экономической формацией, т. е. исторически

определенным типом общества, представляющим особую ступень его развития¹.

Вместе с тем в науке, главным образом государствоведческой, сложилось и специальное понятие общественного строя, ограничившее его содержание исторически определенным обществом одной отдельно взятой страны на конкретном этапе развития. Это понятие исходит из тех общетеоретических, методологических положений, которые даны марксистско-ленинским учением о социально-экономических формациях.

Своим широким использованием специальное понятие общественного строя было обязано советским конституциям. До его появления в этих актах оно в научных исследованиях, в том числе и по государственному праву, практически не использовалось. «В тот период, — писал по этому поводу Н. Я. Куприц, — в науке советского государственного права еще не было раздела, посвященного вопросам общественного устройства, хотя основы социально-экономической и политической организации Советского государства рассматривались»².

Впервые в научной литературе понятие «общественное устройство», эквивалентное понятию «общественный строй»³, в качестве общепризнанного научного понятия появляется после принятия Конституции СССР 1936 г. Одновременно были сделаны попытки, главным образом в государственно-правовой литературе, дать ему соответствующее научное определение.

При этом долгое время ученые определяли общественное устройство путем перечисления закрепленных в одноименной главе Конституции СССР 1936 г. основ советского общества и государства. «Под устройством классового общества, — писал А. И. Денисов, — понимается совокупность: 1) его экономической основы, т. е. определенной системы хозяйства и собственности на орудия и средства производства; 2) существующего в нем разделения людей на классы; 3) государственной власти и ее органов»⁴. Аналогичное определение общественного устройства содержится и во многих других работах⁵.

¹ См., например: *Бутенко А. П.* Социализм как общественный строй. М., 1974.

² *Куприц Н. Я.* Из истории науки советского государственного права. М., 1971. С. 58, 147–149.

³ О том, что понятия «общественное устройство» и «общественный строй» выражают по существу одно и то же содержание, неоднократно отмечалось в советской литературе (см.: Советское государственное право. М., 1938. С. 126; *Ржевский В. А.* Общественно-политический строй СССР как воплощение суверенитета советского народа. Ростов, 1974. С. 8; и др.).

⁴ *Денисов А. И.* Советское государственное право. М., 1947. С. 161–162.

⁵ См.: Советское государственное право. М., 1950. С. 61; *Уманский Я. Н.* Советское государственное право. М., 1955. С. 58; Советское государственное право. М., 1956. С. 80; *Денисов А. И., Кириченко М. Г.* Советское государственное право. М., 1957. С. 76;

В более поздних исследованиях в традиционное определение общественного устройства были включены некоторые новые элементы. Так, в определении общественного устройства, предложенное С. С. Кравчуком, входит новый элемент – основы правового положения человека в обществе¹. А. Х. Махненко, подчеркивая, что «трехчленная» система общественного устройства «страдает серьезными пороками», высказал мнение, что понятие «общественное устройство» должно охватывать: 1) сущность, задачи и функции социалистического государства; 2) представительные органы как основу государственного аппарата; 3) экономическую основу и характер экономики; 4) классовую структуру общества; 5) государственное планирование развития экономики и культуры; 6) труд как обязанность и дело чести каждого трудоспособного гражданина и социалистический принцип распределения по труду².

Наряду с попытками модернизировать «трехчленную» систему общественного устройства в государственно-правовой литературе велись поиски возможностей усовершенствования понятия общественного устройства и в иных направлениях. Например, А. И. Денисов в отличие от своих прежних определений общественного устройства высказал мнение, что общественное устройство – емкое и сложное понятие, отражающее экономическую и политическую организацию человеческого общежития³. Одновременно в государственно-правовой литературе появились высказывания об искусственности самого термина «общественное устройство», о его несоответствии классификации научных понятий⁴ и параллельно начали искать более приемлемый научный термин.

Так, В. А. Ржевский, признав, что наиболее удачным, нацеленным на комплексное рассмотрение институтов социально-экономической и политической организации общества, закрепляемых конституционным законодательством социалистических стран является название «общественно-политический строй», определил общественно-политический строй СССР как закрепленную Советским государством в его Конституции систему основ господствующих социально-экономических отношений и важнейших политических основ государства

Советское государственное право. М., 1958. С. 45; Уманский Я. Н. Советское государственное право. М., 1959. С. 74; 1960. С. 74; и др.

¹ См.: Государственное право СССР. М., 1967. С. 76; Советское государственное право. М., 1975. С. 75.

² См.: Махненко А. Х. Государственное право зарубежных социалистических стран. М., 1970. С. 59–60.

³ Денисов А. И. Конституционные основы общественного устройства СССР. 1966. С. 4.

⁴ См., например: Торжество ленинских идей в теории и практике советского государственного строительства // Советское государство и право. 1963. № 4. С. 3–16.

и общества, выражающих сущность, формы организации и функции деятельности государственной власти в СССР¹.

Я. Н. Уманский, отказавшись от термина «общественное устройство» в пользу термина «общественный строй», пришел к выводу, что содержание общественного строя СССР составляют основы экономической и политической организации общества и что общественный строй СССР воплощает: народный суверенитет СССР (его содержание и формы проявления); экономическую основу народовластия в СССР; классовую основу народовластия СССР².

По мнению А. И. Кима, общественный строй — это система общественных отношений, в которые вступают люди в повседневной жизни и основу которых составляют экономические, производственные отношения, обуславливающие социальные, политические и духовные процессы жизни в данном обществе³.

Наконец, в процессе исследования этих проблем сложилась группа государствоведов, решившая не использовать даже само понятие «общественное устройство» и идентичные ему термины. Так, в работе А. И. Лепешкина «Курс советского государственного права» вместо экономической и политической основ государства и классовой структуры общества говорится о материальной, классовой и политической основах государственной власти⁴. Аналогичную позицию по этим вопросам занял и ряд других советских авторов⁵.

Подобная точка зрения получила распространение и в ряде стран. Так, в работе «Государственное право Народной Республики Болгария» термин «общественный строй» используется только в определении государственного права НРБ как отрасли права. Само же понятие «общественный строй» в работе не исследуется. В ней вопросы, касающиеся классовой структуры и политической организации общества, освещены в главе «Народная Республика Болгария», а вопросы, связанные с экономической основой, — в главе «Общественно-экономическое устройство»⁶.

В работах «Польское государственное право» и «Государственное право Чехословацкой Социалистической Республики», изданных в 1962 г., вместо единого понятия «общественное устройство» исполь-

¹ См.: *Ржевский В. А.* О понятии и конституционном закреплении общественно-политического строя СССР // Правоведение. 1969. № 1. С. 48.

² См.: *Уманский Я. Н.* Советское государственное право. М., 1970. С. 78.

³ Советское государственное право. М., 1971. С. 95.

⁴ См.: *Лепешкин А. И.* Курс советского государственного права. Т. 1. М., 1961. С. 300–416.

⁵ См.: Вопросы теории советского конституционного права. Выпуск первый. Саратов, 1967. С. 80–182; Курс советского государственного права. М., 1971. С. 112–182; Советское конституционное право. П., 1975. С. 86–145.

⁶ См.: *Стасов Б., Ангелов А.* Государственное право Народной Республики Болгарии. М., 1962. С. 37, 54–124.

зуются два других — «политическое устройство» и «общественно-экономическое устройство»¹.

Опубликование для всенародного обсуждения проекта Конституции СССР 1977 г., содержащего раздел «Основы общественно-политического и экономического строя», и затем принятие Конституции СССР 1977 г., первый раздел которой носит название «Основы общественного строя и политики СССР», вновь привлекло внимание ряда государствоведов социалистических стран к вопросам общественного строя.

В первом из учебников по советскому государственному праву, изданных после принятия Конституции СССР 1977 г., общественный строй трактуется как экономический строй, социально-классовый строй и политический строй (система) общества². В учебнике по чехословацкому государственному праву, изданном в Братиславе, под общественным строем понимается социальная структура общества, политические и экономические основы государства и общества³, а в учебнике по чехословацкому государственному праву, изданном в Праге, общественный строй характеризуется как социальная структура общества, политическая система (политическая организация) и экономическая система⁴.

Несколько модернизировав предложенное им ранее определение общественного строя, В. А. Ржевский считает, что общественный (общественно-политический) строй СССР — это закрепленная Советским государством в его Конституции система основ господствующих социально-экономических и политических отношений, юридически оформленная 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 партии⁵.

Однако в большинстве изданных после принятия Конституции СССР 1977 г. работ, связанных с конституционными основами общественного строя СССР, вопросы его понятия практически не рассматриваются⁶.

¹ Burda. Polskie prawo panstwowe. Warszawa, 1962; Statni pravo Ceskoslovenske socialistickej republiky, dil. I. Praha, 1962.

² См.: Советское государственное право. М., 1978. С. 62.

³ См.: *Matousek S., Trella R., Kacer L.* Ceskoslovenske Statne pravo. Obzor. Bratislava, 1980. S. 74.

⁴ Ceskoslovensko sutni pravo. Panorama. Praha, 1981. S. 37.

⁵ См.: *Ржевский В. А.* Общественный строй развитого социализма. Конституционное содержание, структура, регулирование. М., 1983. С. 71.

⁶ См., например: Советское государственное право. Саратов, 1979; Особенности и значение Конституции СССР 1977 года. Воронеж, 1977; *Таранов А. П.* Конституция общенародного государства. Киев, 1980; и др.

А между тем эти вопросы заслуживают самого внимательного изучения уже хотя бы потому, что содержание этих понятий до сих пор исследовано недостаточно, о чем убедительно свидетельствует, в частности, различная их интерпретация¹.

Анализируя различные взгляды, высказанные в литературе о понятии общественного строя, следует сказать, что все они в той или иной мере вносят позитивный вклад в исследование рассматриваемой проблемы. Однако ни с одним из них полностью согласиться нельзя.

Думается, что главный их недостаток состоит прежде всего в том, что они не охватывают содержание общественного строя целиком, а выхватывают из этого понятия только те его стороны, которые отмечены законодательством или по каким-либо иным причинам оказались в поле зрения исследователей. В этом смысле несомненно прав В. А. Ржевский, подчеркнувший, что «при формулировании определения общественного устройства следует исходить не из того, что закреплено или не закреплено в статьях конституций, а из объективного содержания самих общественных отношений...»².

Придерживаясь такого подхода к исследованию рассматриваемого понятия, необходимо отметить, что общественный строй является социальной системой, взятой в единстве всех ее сторон: производительных 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 остается абстракцией, общественный строй является реальным воплощением законов ее развития в жизни каждой конкретной страны. Таким образом, если понятие эпохи является конкретизацией понятия общественной формации применительно к различным этапам развития истории человечества в целом, то понятие общественного строя выступает такой конкретизацией понятий общественной формации и исторической эпохи применительно различным этапам развития каждой конкретной страны.

Однако, являясь конкретизацией понятия общественно-экономической формации применительно к одной отдельно взятой стране, общественный строй никогда не является отражением соответствующей общественной формации, так сказать, в чистом виде. Как уже справедливо отмечалось в литературе, любое эмпирически наблюдаемое общество не есть прямо и непосредственно первобытнообщинная, рабовладельче-

¹ На это уже справедливо указывалось И. Е. Фарбером. См.: Проблемы конституционного права. Саратов, 1969. С. 5.

² *Ржевский В. А.* Общественно-политический строй СССР как воплощение суверенитета советского народа. С. 10.

ская, феодальная и т. д. формация. Законы его функционирования, эволюции и революции не суть прямо и непосредственно законы всемирной истории и тем более законы человеческого мышления¹. Вот почему, как показали многочисленные исследования, практически проблема отнесения общественного строя той или иной страны в тот или иной период к определенной общественной формации не так проста, как кажется на первый взгляд. Это доказывается теми общеизвестными трудностями, которые встретили на этом пути, например, историки при изучении Древнего мира, Средневековья и даже Нового времени².

Каждая общественно-экономическая формация с точки зрения состояния принадлежащих к ней стран представляет собой весьма сложную и пеструю картину³. Вместе с тем все это является убедительным доказательством правоты ленинского представления о диалектике сплетения элементов предыдущих общественных формаций и последующих. Разоблачая критиков исторического материализма, изображающих его как схему, разделяющую историю на искусственные, «чистые», однородные отрезки, В. И. Ленин показал, что «“чистых” явлений ни в природе, ни в обществе нет и быть не может...» Такая постановка вопроса «есть некоторая узость, односторонность человеческого познания, не охватывающего предмет до конца во всей его сложности... Нет и быть не может “чистого” капитализма, а всегда есть примеси то феодализма, то мещанства, то еще чего-нибудь»⁴.

Каждый общественный строй — это не простая сумма различных социальных феноменов, форм и сфер общественной жизни, развивающихся только по своим специфическим законам, а единый организм, социальная система, развитие которой базируется на системных законах, общих для этого и всех других аналогичных общественных организмов, развивающихся в рамках одной и той же общественной формации, т. е., иначе говоря, на законах соответствующей формации. Именно эти системные законы модифицируют специфические особенности, свойственные каждому отдельному общественному строю. Однако, подчеркивая приоритет системных законов над более частными, специфическими особенностями, при исследовании общественного строя каждой страны следует тщательно учитывать роль и тех и других.

Как известно, нет, например, особых законов общественного развития для каждой социалистической страны, однако имеются различия в формах проявления этих законов, вытекающие из конкретно-исто-

¹ См.: Спиридонов Л. И. Социальное развитие и право. Л., 1973. С. 21.

² См. подробнее: Спиридонов Л. И. Указ. соч. С. 16 и сл.

³ См.: Афанасьев В. Г. Системность и общество. М., 1980. С. 267.

⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 26. С. 242.

рических условий, национальных особенностей и т. д. Игнорирование общих закономерностей, присущих всем странам, вступившим на путь социализма, проведение особых национальных «моделей» социализма ведет к национализму. К тем же отрицательным последствиям может привести и игнорирование конкретных исторических и национальных особенностей отдельных стран. Признание единства общего и особенного является основой интернационалистской политики коммунистических и рабочих партий.

Являясь сложной социальной системой, совокупностью различных явлений и процессов (экономических, социально политических, идеологических и др.), общественный строй имеет своей основой определенный способ производства материальных благ, представляющий собой единство производительных сил и производственных отношений. «...Мы должны прежде всего констатировать, — писали К. Маркс и Ф. Энгельс, — первую предпосылку всякого человеческого существования, а следовательно и всякой истории, а именно ту предпосылку, **что люди должны иметь** возможность жить, чтобы быть в состоянии “делать историю”. Но для жизни нужны прежде всего пища и питье, жилище, одежда и еще кое-что. Итак, первый исторический акт, это — производство средств, необходимых для удовлетворения этих потребностей, производство самой материальной жизни. Притом это такое историческое дело, такое основное условие всякой истории, которое (ныне так же, как и тысячи лет тому назад) должно выполняться ежедневно и ежечасно — уже для одного того, чтобы люди могли жить»¹.

Экономический базис общественного строя составляют производственные отношения. Все прочие общественные отношения, складывающиеся в обществе: политические, идеологические, правовые, семейные, бытовые и др., а также соответствующие им учреждения и организации составляют общественную надстройку, возвышающуюся над базисом.

В правовой литературе высказаны различные точки зрения относительно масштабов охвата общественных отношений, входящих в общественный строй. Одни считают, что здесь следует говорить обо всех без исключения общественных отношениях², другие полагают, что общественный строй охватывает только те общественные отношения, которые являются господствующими в данном обществе и составляют предмет государственно-правового регулирования³.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 3. С. 26.

² См., в частности: Равин С. М. Сущность советского государственного права. Л., 1963. С. 5; Беер Я., Ковач И., Самел Л. Государственное право Венгерской Народной Республики. М., 1963. С. 159.

³ См.: Проблемы конституционного права. Саратов, 1969. С. 5.

Думается, что решение этого вопроса целиком зависит от того, что понимается под общественным строем. Если в это понятие включать целиком производство, базис и надстройку, то, разумеется, речь необходимо вести обо всей сумме общественных отношений, складывающихся в обществе. Любые ограничительные толкования понятия «общественный строй» неизбежно влекут за собой соответствующие ограничения и круга общественных отношений, охватываемых этим понятием.

Помимо производительных сил, базиса и надстройки необходимой принадлежностью общественного строя выступают и другие общественные явления: определенные исторические общности людей (нации, народности и т. д.), быт, язык и др., без которых невозможны жизнь и развитие общества.

Общественные явления, образующие общественный строй, органически взаимосвязаны, непосредственно или опосредствованно воздействуют друг на друга.

В результате общественный строй является сложной целостной системой, представляющей собой взаимное переплетение, взаимодействие самых различных общественных явлений, базирующихся на материальном производстве.

Каждый общественный строй — динамичная система, развивающаяся на основе внутренне присущих ей источников развития, главным из которых является общественное производство. С изменением производства изменяется и все другие составные части общественного строя.

Общественный строй в своем развитии проходит обычно несколько основных этапов. Причем, если на начальных этапах своего развития данный общественный строй несет в себе элементы общественного строя предшествующей формации, то на последующих этапах эти элементы постепенно исчезают, уступая место элементам данной, а затем и последующей формации. Тем не менее сущность общественного строя, его внутренняя природа, обусловленная характером господствующих в нем экономических отношений производства в целом, нивелируя противоречивые части целого и отводя им определенную функциональную роль, заставляет действовать в интересах системы.

Являясь сложной системой, каждый общественный строй не исчерпывается членением общества на производство, базис, надстройку, различные формы общности людей. Он характеризуется наличием различных видов объединения людей (классы, социальные группы, нации, народности, трудовые коллективы и т. п.), определенной территориальной организацией общества, делением общества на различные сферы общественной жизни (экономическую, политическую, социальную, духовную и семейно-бытовую), а также по разным другим признакам (возрастному, половому, профессиональному и т. д.).

В свою очередь, все эти подразделения общества могут быть подвергнуты новому членению. Например, политическая сфера общественной жизни включает партии, государство, общественные организации, а в условиях социализма и трудовые коллективы. Сложной структурой характеризуются и другие сферы общественной жизни.

По мере прогресса общества растет степень его интеграции. Наиболее полное развитие эти процессы получают в условиях социалистического общественного строя. Убедительным свидетельством этому может служить общественный строй нашей страны.

Советский общественный строй базируется на социалистическом способе производства, который характеризуется единством высоко развитых производительных сил и основанных на общественной собственности на средства производства производственных отношений. Для него характерны социалистические общественные отношения, складывающиеся во всех сферах жизни общества.

В историческом развитии советского общественного строя можно выделить три основных этапа. Первый из них, переходный этап от капитализма к первой фазе коммунизма — социализму, — период становления советского общественного строя. Второй этап начался после того, как в нашей стране были созданы основы социализма, решалась задача упрочения, полной и окончательной победы социализма. Третий, современный, этап развития советского общественного строя начался, когда советское общество, достигнув степени зрелости, стало развитым социалистическим обществом.

Развитой социализм — высший этап развития социалистического общества, от которого начинается постепенный переход к коммунизму. На этом этапе, когда социализм развивается на собственной основе, все полнее раскрываются созидательные силы нового строя, преимущества социалистического образа жизни, трудящиеся все шире пользуются плодами великих революционных завоеваний. Важнейшие черты этого этапа указаны в преамбуле Конституции СССР.

Согласно Основному Закону Союза ССР, общество развитого социализма, построенное в нашей стране, характеризуется прежде всего тем, **что в нем созданы могучие производительные силы, передовая наука и культура, что в нем постоянно растет благосостояние народа, складываются все более благоприятные условия для всестороннего развития личности.**

Развитой социализм опирается на мощную передовую индустрию, на крупное, основанное на коллективистских принципах высоко механизированное сельское хозяйство. Он характеризуется соединением достижений научно-технической революции с преимуществами социалистической системы хозяйства, решительным поворотом к интенсивным методам развития экономики, качественно новым уровнем

и масштабами производства, позволяющими непосредственно решать задачи создания материально-технической базы коммунизма, обеспечивать непрерывный рост благосостояния трудящихся.

В условиях развитого социализма на основе непрерывного роста всего народного хозяйства происходит коренной поворот экономики ко все более полному удовлетворению материальных и культурных потребностей людей. Тем самым полнее и ярче раскрываются преимущества социализма как способа производства и образа жизни, его подлинно гуманная сущность.

Развитой социализм еще шире открыл доступ трудящимся к знаниям и богатствам духовной культуры, создал неограниченные возможности для развития науки. В стране в основном завершен переход ко всеобщему среднему образованию. В общественном сознании господствует научное материалистическое мировоззрение; советская литература и искусство вносят огромный вклад во всю мировую культуру. Советская наука имеет большие достижения в изучении процессов общественного развития, она вышла на самые передовые рубежи по ряду направлений математики и техники, квантовой электроники и физики твердого тела, ядерной энергетики, химии и биологии, космических исследований и науки о Земле, многих других областей знания.

Все более полное удовлетворение материальных и культурных потребностей советских людей создает наиболее благоприятные условия для всестороннего развития личности.

Другая характерная черта общества развитого социализма состоит в том, что оно является обществом зрелых социалистических общественных отношений, в котором на основе сближения всех классов и социальных слоев, юридического и фактического равенства всех наций и народностей, их братского сотрудничества сложилась новая историческая общность людей – советский народ.

Фундаментом общественных отношений развитого социализма являются такие завоевания, как общественная собственность на средства производства, свобода от эксплуатации, планомерное ведение хозяйства, обязательность труда для всех и обеспечение возможности всем трудиться, нерушимая идейно-политическая и социальная сплоченность трудящихся, братская дружба и единство всех наций и народностей. Вместе с тем в условиях развитого социализма происходит дальнейшее стирание классовых различий в советском обществе, укрепляется его социальная однородность. Последовательная реализация ленинских принципов национальной политики ведет к дальнейшему всестороннему сближению всех народов нашей страны. Развитой социализм – это исходный пункт формирования коммунистических отношений, высшее на сегодняшний день достижение социального прогресса.

Следующая характерная черта общества развитого социализма заключается в том, что оно отличается высокой организованностью, идейностью и сознательностью трудящихся — патриотов и интернационалистов.

Итогом социальных преобразований, огромной воспитательной работы партии и государства являются общие черты, которые в той или иной мере свойственны основной массе членов развитого социалистического общества: высокая организованность, преданность идеалам коммунизма, стремление к их осуществлению, высокая сознательность и общественная активность, постоянное стремление к вершинам знания и культуры, пламенный патриотизм и интернационализм. Жизнь и деятельность в условиях общества развитого социализма способствуют дальнейшему развитию у советских людей этих качеств, усиливают нетерпимость к пережиткам прошлого, к недостаткам в коммунистическом строительстве.

Важной характерной чертой общества развитого социализма служит и то, что законом его жизни является забота всех о благе каждого и забота каждого о благе всех.

Для общества развитого социализма характерна атмосфера подлинного коллективизма и товарищеской взаимопомощи. Коллективизм — один из коренных устоев общества развитого социализма. Он означает взаимную поддержку, тесное сотрудничество людей, направленное на такое сочетание личных и общественных интересов, при котором обеспечивается первенство общественных интересов перед личными. В этом первенстве — гарантия наилучшего удовлетворения личных интересов, материальных нужд и духовных запросов каждого советского человека.

Наконец, общество развитого социализма является обществом подлинной демократии, в рамках которого обеспечивается эффективное управление всеми общественными делами, все более активное участие трудящихся в государственной жизни, сочетание реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом.

Демократия общества развитого социализма наиболее полно выражает интересы советского народа, служит делу строительства коммунизма. Она охватывает всю общественную жизнь советских людей — экономическую, политическую, социальную и духовную, создает наиболее благоприятные условия для всестороннего развития личности. Социалистическая демократия — это единство прав и обязанностей, подлинной свободы и гражданской ответственности, гармоничное сочетание интересов общества, коллектива и личности. В условиях зрелого социализма расширилась экономическая база социалистической демократии, права граждан наполнились более основательным материальным содержанием, прочнее стали гарантии этих прав.

Развитое социалистическое общество – закономерный этап на пути к коммунизму.

В документах партии последних лет сделан принципиальной важности вывод о том, что наша страна находится в начале этого длительного этапа, который будет знать свои периоды, свои ступени роста. Этим и определяется существо текущих и перспективных задач советского общества. Взятые в комплексе, эти задачи сводятся к совершенствованию развитого социализма, «в процессе совершенствования развитого социализма и происходит постепенное продвижение коммунизма»¹.

Тот факт, что понятие «общественный строй» обязано своим происхождением советским конституциям, а его научная трактовка – науке советского государственного права, породил в советской государственно-правовой литературе мнение о том, что «общественный строй» является государственно-правовой категорией². Между тем представляется, что такое мнение следует признать спорным. Само содержание этого понятия свидетельствует о том, что общественный строй относится к числу социально-политических понятий, используемых всеми общественными науками, включая и государственное право, каждая из которых исследует общественный строй в определенном, свойственном ей аспекте.

Как социально-политическая категория общественный строй является научным понятием, которое выступает в качестве инструмента научного мышления и служит для отображения объективной сути общественных явлений, включая и правовые.

§ 2. Конституционное закрепление общественного строя СССР

Советский общественный строй – результат созидательной и целенаправленной деятельности народных масс, руководимых Коммунистической партией. Одним из средств воздействия на поведение людей, на их отношения является советское право. Закрепляя различные общественные отношения, являющиеся компонентами советского общественного строя, право способствует укреплению и постоянному совершенствованию этих отношений.

Поскольку советский общественный строй включает всю систему общественных отношений, складывающихся в советском обществе, в закреплении и регулировании функционирования различных его сторон участвуют не отдельные правовые нормы и даже не отдельные отрасли права и законодательства, а все отрасли советского права и законодательства.

¹ Выступление товарища К. У. Черненко на заседании Комиссии ЦК КПСС по подготовке новой редакции Программы КПСС // Коммунист. 1984. № 7. С. 4.

² См., например: Проблемы конституционного права. С. 5.

Ведущее место среди правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в рамках советского общественного строя, принадлежит нормам советских конституций. Это обусловлено тем, что они содержатся в основных законах, наделенных высшей юридической силой и являющихся базой текущего законодательства.

Однако и конституционные нормы с точки зрения закрепления общественного строя также по своему значению не однородны. Ведущую роль среди них играют правовые нормы, закрепляющие главные, основные устои советского общественного строя, в которых находят выражение его классовая сущность, принадлежность к коммунистической общественно-экономической формации.

Закрепление главных, основных устоев общественного строя – одна из важнейших особенностей всех советских конституций как конституций государства нового исторического типа. При этом каждая новая советская конституция была восходящей ступенью в конституционном регулировании советского общественного строя, новым этапом в совершенствовании закрепляющих его норм.

Тот факт, что масштаб конституционного закрепления общественного строя, а также используемый в этих целях инструментарий в различных советских конституциях неодинаковы, породил в советской государственно-правовой литературе различные точки зрения относительно того, что именно закрепляет советская конституция в области общественного строя. Одни утверждали, что конституция закрепляет общественный строй весь, целиком¹; другие, наоборот, полагали, что речь должна идти только об основах общественного строя²; было также высказано мнение, что весь строй или часть его законодательно регулировать нельзя, что подвергаются регулированию не строй, а отдельные виды общественных отношений, входящих в этот общественный строй³.

Думается, что все эти соображения можно оценивать с двух точек зрения. Если их рассматривать с точки зрения противопоставления друг другу, то, разумеется, правы те, кто считает, что конституция подвергает регулированию не строй, а отдельные виды общественных отношений, входящие в этот общественный строй.

Однако если эти понятия не противопоставлять, то можно признать, что, регулируя общественные отношения, составляющие основные устои, конституция тем самым закрепляет их. В свою очередь, закрепляя устои общественного строя, конституция в конечном счете закрепляет сам советский общественный строй.

¹ См.: Государственное право СССР. 1967. С. 78.

² См.: Советское государственное право. М., 1978. С. 62.

³ См.: Советское государственное право. Саратов. С. 84.

Первой в истории человечества конституцией, в которой в отличие от конституций буржуазных государств определялась социальная сущность принявшего ее государства, явилась Конституция РСФСР 1918 г. Ряд статей первого и второго ее разделов содержал нормы, касающиеся основных устоев общественного строя РСФСР и получившие выражение в конституционных принципах советского общественного строя.

Важнейшим принципом общественного строя, закрепленным в первой советской Конституции, является принцип полновластия трудящихся. В ст. 7 говорилось, что власть «должна принадлежать целиком и исключительно трудящимся массам». В Конституции получило воплощение важнейшее положение теории марксизма-ленинизма о том, что государством переходного от капитализма к социализму периода может быть только государство диктатуры пролетариата, которая означает действительную демократию — правление трудящихся, их подлинное полновластие.

В ст. 9 Конституции РСФСР 1918 г. указывалось, что основная задача этой Конституции заключается в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства в целях полного подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и построения социализма. «Старая власть, как диктатура меньшинства, — писал В. И. Ленин, — могла держаться исключительно при помощи полицейских ухищрений, исключительно при помощи удаления, отстранения народной массы от участия в власти, от наблюдения за властью. Старая власть систематически не доверяла массе, боялась света, держалась обманом. Новая власть, как диктатура огромного большинства, могла держаться и держалась исключительно при помощи доверия огромной массы, исключительно тем, что привлекала самым свободным, самым широким и самым сильным образом всю массу к участию во власти»¹. «Вся власть в пределах Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, — говорилось в ст. 10 Конституции, — принадлежит всему рабочему населению страны».

С принципом полновластия трудящихся неразрывно связан другой важный принцип, закрепленный в Конституции РСФСР 1918 г., — принцип единовластия и полновластия представительных органов трудящихся — Советов, являющихся массовой организацией именно тех классов, которые были угнетены капитализмом, т. е. рабочих и полупролетариев, и которые, как **указывал В. И. Ленин**, «даже в самых демократических буржуазных республиках, будучи равноправны по закону, на деле тысячами приемов и уловок отстранялись от участия в политической жизни и от пользования демократическими правами и сво-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 381.

бодами, привлекаются теперь к постоянному и неперемennomу, притом решающему, участию в демократическом управлении государством»¹.

В Конституции РСФСР 1918 г. (ст. 1) Россия объявлялась Республикой Советов, которым принадлежит вся власть в центре и на местах. О принадлежности всей власти Советам — полномочному представительству трудящихся масс — говорилось также в ст. 7, 9 Конституции. Эти конституционные нормы регулировали важнейшие политические отношения в Советском государстве.

К. Маркс и Ф. Энгельс в «Манифесте Коммунистической партии» писали: «Пролетариат использует свое политическое господство для того, чтобы вырвать у буржуазии шаг за шагом весь капитал, централизовать все орудия производства в руках государства, т. е. пролетариата, организованного как господствующий класс, и возможно более быстро увеличить сумму производительных сил»². Воплощением этих важных положений теории марксизма-ленинизма явилась Конституция РСФСР 1918 г.

Она закрепила предпринятые в первых же декретах и мероприятиях советской власти шаги по пути создания социалистической экономической системы Советской России. Конституция (ст. 3 «а») отменила частную собственность на землю и установила, что весь земельный фонд объявляется общенародным достоянием и передается трудящимся без всякого выкупа на началах уравнительного землепользования. Все леса, недра и воды общегосударственного значения, а равно и весь живой и мертвый инвентарь, образцовые поместья и сельскохозяйственные предприятия объявлялись национальным достоянием (ст. 3 «б»). Как первый шаг к полному переходу фабрик, заводов, рудников, железных дорог, прочих средств производства и транспорта в собственность Советской Республики явились законы о рабочем контроле и о Высшем Совете Народного Хозяйства (ст. 3 «в»). Подтверждался также переход банков в собственность государства как одно из условий освобождения трудящихся масс из-под ига капитализма (ст. 3 «д»). Всеми этими нормами первая советская Конституция установила важнейший принцип советского общественного строя — принцип отмены частной собственности и установления государственной собственности на основные средства производства.

Одной из важнейших черт социалистической экономики страны является полное уничтожение эксплуатации человека человеком. Конституция РСФСР 1918 г. провозгласила уничтожение всякой эксплуатации человека человеком одной из основных задач Советского государства (ст. 3 и 9).

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 500.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 4. С. 446.

В ней также устанавливался такой важный принцип социалистического общественного строя, как обязательность труда. «В целях уничтожения паразитических, слоев общества и организации хозяйства, — говорилось в ст. 3 «е» Конституции, — вводится всеобщая трудовая повинность». «Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, — указывалось в ст. 18, — признает труд обязанностью всех граждан Республики и провозглашает лозунг: “Не трудящийся, да не ест!”».

В результате Октябрьской революции и первых мероприятий советской власти в классовой структуре общества произошли изменения, начала складываться принципиально иная структура общества, новое соотношение классовых сил. Национализация всех крупных предприятий промышленности, местного благоустройства, железнодорожного транспорта и связи, банков лишила буржуазию экономического господства и явилась важным шагом на пути ее полной ликвидации как класса, устранения эксплуатации. Рабочий класс России из угнетенного и эксплуатируемого превратился в господствующий. Отмена частной собственности на землю уничтожила экономическую основу существования помещиков как класса. Крестьянство было освобождено от эксплуатации помещиков, землевладельцев и стало в основе своей классом свободных землевладельцев. Это укрепило союз рабочего класса и крестьянства при руководящей роли рабочего класса.

Эти изменения в классовой структуре общества получили закрепление в Конституции РСФСР 1918 г., в которой говорилось о необходимости беспощадного подавления эксплуататоров и устранения всякой возможности восстановления власти эксплуататоров (ст. 3). Непосредственным воплощением союза рабочего класса и крестьянства были Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Прямым выражением этого союза явилось также и то, что Российская Республика называлась Рабоче-Крестьянской. Олицетворением этого союза была и Красная Армия рабочих и крестьян, образованная в соответствии с Конституцией в интересах «обеспечения всей полноты власти за трудящимися массами и устранения всякой возможности восстановления власти эксплуататоров» (ст. 3 «ж»). Все это дало основание В. И. Ленину подчеркнуть, что «между трудовым крестьянином и рабочим есть братский договор, заключенный в нашей Конституции»¹.

Союз рабочего класса и крестьянства — важнейший принцип советского общественного строя, закрепленный в Конституции РСФСР 1918 г.

Основные принципы своего общественного строя отразили в конституциях и другие советские республики. Так, в первых конституциях

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 42. С. 176.

Белоруссии и Азербайджана воспроизводились в основном те же положения, которые содержались в Конституции РСФСР¹.

Закрепляя важнейшие принципы общественного строя, первая конституция Советской Украины² устанавливала, что Украинская ССР есть «организация диктатуры трудящихся и эксплуатируемых масс – пролетариата и беднейшего крестьянства над их вековыми угнетателями и эксплуататорами – капитализмом и помещиками» (ст. 1).

В Конституции указывалось (ст. 2), что задачей этой диктатуры является осуществление перехода от буржуазного строя к социализму путем проведения социалистических преобразований и систематического подавления всех контрреволюционных поползновений со стороны имущих классов.

В целях решения этой задачи предусматривалось (ст. 3) проведение в жизнь мероприятий, непосредственно направленных на уничтожение существующего экономического строя и выражающихся в отмене частной собственности на землю и на все другие средства производства, в закреплении власти за рабочим классом, установлении права участия в осуществлении государственной власти исключительно для трудовых масс и совершенном устранении ранее господствовавших классов от такого участия. Конституция УССР устанавливала (ст. 5), что власть трудящихся масс на территории республики осуществляется Советами рабочих, крестьянских (селянских), красноармейских депутатов и другими органами власти по выбору Советов.

В Конституции Советской Армении³ указывалось (ст. 1), что вся власть в центре и на местах принадлежит Советам рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Признавая труд единственной основой социальной жизни, а трудящихся – творцами всех ценностей, Конституция объявляла (ст. 3) труд обязательным для всех граждан республики.

Имея целью положить конец «капиталистическим порядкам и уничтожить всякого рода эксплуатацию человеческого труда», конституция объявляла (ст. 4 «а») отмененной частную земельную собственность в пределах республики, конфискованной и признанной государственной собственностью всю землю со всеми водами и лесами, а также и частновладельческое и принадлежащее религиозным учреждениям движимое и недвижимое имущество и передавала все это безвозмездно трудящимся для обработки, их коллективам и советским хозяйствам.

¹ См.: История Советской Конституции (в документах). 1917–1956. М., 1957. С. 187–190; 284–299.

² Там же. С. 192–198.

³ См.: История Советской Конституции. С. 321–333.

В соответствии с Конституцией (ст. 4 «б») подлежали конфискации и национализации железные дороги, банки и вообще все средства крупного производства. Их управление и эксплуатация передавались советским органам или объединениям производителей.

С целью осуществления революционной диктатуры рабочих и трудовых крестьян Конституция устанавливала (ст. 5), что «власть всецело и исключительно сохраняется за рабочими и крестьянами и избранными ими органами», а «эксплуатирующие классы лишаются вообще политических прав и в особенности права занятия политических постов».

В Конституции указывалось (ст. 11), что классовая диктатура рабочих и трудовых крестьян имеет целью положить конец капиталистическому строю и с помощью революционного переворота осуществить социализм.

В Конституции Социалистической Советской Республики Грузии¹ (ст. 1) отмечалось, что рабочие, трудовое крестьянство и Красная Армия республики устанавливают на всей территории страны диктатуру пролетариата, передав всю полноту государственной власти в центре и на местах Советам своих депутатов. Задачей диктатуры является осуществление перехода от буржуазного строя к социализму путем неуклонного проведения в жизнь социалистических преобразований (ст. 2).

В Конституции указывалось (ст. 3), что, проводя в жизнь мероприятия, непосредственно направленные на уничтожение существующего капиталистического строя, Социалистическая Советская Республика Грузия отменяет частную собственность на землю, объявив весь земельный фонд достоянием трудящегося населения; равным образом все леса, недра и воды общегосударственного значения являются национализированными. Отменялось также право частной собственности на все другие крупные предприятия и средства производства.

Таким образом, можно констатировать, что в первых конституциях советских республик были закреплены идентичные принципы их общественного строя.

Принятие первых советских конституций положило начало практике конституционного закрепления основных принципов советского общественного строя. Следующий шаг в этом направлении был связан с образованием Союза ССР и принятием первой его конституции, которое обусловило внесение соответствующих изменений в конституции союзных республик².

¹ См.: История Советской Конституции. С. 339–357.

² См., например: Постановление XI Всероссийского съезда Советов «О внесении в Конституцию Российской Социалистической Федеративной Советской Республики изменений и о порядке введения их в действие» // История Советской Конституции. С. 457.

В результате новые конституции союзных республик не только отразили новые условия, вызванные образованием Союза ССР, но и представляли собой конституционное оформление предшествующего опыта государственного строительства и тех социально-политических изменений, которые произошли за период их действия.

Ряд новых по сравнению с первой Конституцией положений, обусловленных опытом государственного строительства за 1918–1925 гг., содержала, например, Конституция РСФСР 1925 г. В ней вместо лозунга **установления** диктатуры пролетариата и беднейшего крестьянства, соответствовавшего этапу **революционной** борьбы, который к тому времени был уже пройден, вместо указания, «что **цель** этой **диктатуры** – установление **социализма**, при котором не будет ни государства, ни классов» была сформулирована задача **гарантировать диктатуру пролетариата** в условиях подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и осуществления **коммунизма**, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти» (Выделено мною. – *О. К.*).

Опыт социалистического строительства в нашей стране уже к моменту завершения восстановительного периода показал, что в первой фазе коммунизма (при социализме) еще сохраняются классы и несомненно сохранится государство как мощное орудие классовой борьбы и борьбы с империалистической агрессией. Поэтому формулировка Конституции РСФСР 1918 г. «...в целях водворения **социализма** (Выделено мною. – *О. К.*), при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти», в Конституции РСФСР 1925 г. также была изменена.

Из текста Конституции 1918 г. были исключены и некоторые положения, утратившие в дальнейшем свою политическую актуальность. Это, в частности, относится к лозунгу «социализации земли», который до некоторого времени сохранял свою популярность в крестьянских массах и фигурировал в ряде официальных документов, однако оставался только лозунгом, поскольку фактически уже с момента Октябрьской революции осуществлялась не социализация, а национализация земли.

Отражение в новых конституциях союзных республик опыта социалистического строительства и тех социально-политических изменений, которые явились результатом этого строительства, привело практически к полной унификации содержащихся в них положений, связанных с социально-экономической и политической организацией общества.

В них указывалось, что конституции имеют своей задачей гарантировать диктатуру пролетариата в целях подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и осуществления

коммунизма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти¹.

Каждая конституция установила, что соответствующая советская республика «есть социалистическое государство рабочих и крестьян», что вся власть в ее пределах «принадлежит Советам рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов»². Конституции объявляли всю землю, леса, недра, воды, а равно фабрики и заводы, железнодорожный, водный и воздушный транспорт и средства связи собственностью государства³.

Аналогичные положения были закреплены впоследствии и в конституциях вновь созданных союзных республик⁴.

Частичные изменения конституций советских республик, произведенные после их принятия, коснулись и общественного строя. Так, впервые в 1929 г. ввиду частичного изменения постановлением XIV Всероссийского съезда Советов ст. 15 в Конституции РСФСР было дано определение «социалистическая государственная собственность»⁵ вместо определения «собственность Рабоче-Крестьянского Государства», использованное впоследствии также конституциями других союзных республик⁶.

Создание ко второй половине 30-х гг. в СССР основ социализма и связанные с этим коренные изменения в его социально-экономическом строе нашли свое отражение в Конституции СССР 1936 г.

Конституция СССР 1936 г. так же, как и советские конституции периода перехода от капитализма к социализму, закрепляла ряд важнейших принципов советского общественного строя, раскрывающих его наиболее характерные черты. Однако при этом она не только внесла необходимые уточнения в принципы советского общественного строя, сформулированные в прежних конституциях, но и расширила круг этих принципов.

Как и в предшествующих советских конституциях, ленинская идея полновластия трудящихся стала основополагающим принципом общественного строя и в соответствии с Конституцией СССР 1936 г. В ней указывалось (ст. 3), что вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни.

¹ См. ст. 1 Конституции РСФСР и Конституции БССР, а также преамбулу Конституции УССР и т. д.

² См. ст. 2 Конституции РСФСР и Конституции БССР, ст. 1 Конституции УССР и т. д.

³ См. ст. 15 Конституции РСФСР, ст. 4 Конституции УССР; ст. 6 Конституции БССР и т. д.

⁴ См., например, ст. 1, 2, 3 и 19 Конституции Туркменской ССР; ст. 1, 2 и 19 Конституции Узбекской ССР.

⁵ СУ РСФСР. 1929. № 47–48. Ст. 495.

⁶ См., например, ст. 19 Конституции Туркменской ССР.

Победа социализма, ликвидация эксплуататорских классов, укрепление союза рабочего класса и крестьянства обусловили дальнейшее развитие принципа единовластия и полновластия Советов. В соответствии с Конституцией СССР 1936 г. (ст. 2) Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов были преобразованы в Советы депутатов трудящихся, «выросшие и окрепшие, — как указывалось в Конституции, — в результате свержения власти помещиков и капиталистов и завоевания диктатуры пролетариата». Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов были выразителями воли трудящихся, т. е. подавляющего большинства советского общества. Советы депутатов трудящихся стали выразителем воли всего общества.

Закрепив победу социализма в СССР, Конституция СССР 1936 г. определила связанные с этим коренные изменения в его экономической системе. В ней был закреплён (ст. 4 и 5) один из наиболее важных принципов советского общественного строя — принцип безраздельного господства социалистической системы хозяйства и социалистической собственности на орудия и средства производства, утвердившихся в результате ликвидации капиталистической системы хозяйства, отмены частной собственности на орудия и средства производства и уничтожения эксплуатации человека человеком.

XIV Всероссийский съезд Советов, состоявшийся в 1929 г., когда уже были достигнуты крупнейшие успехи социализма в промышленности, определил содержание понятия «социалистическая собственность» лишь в одной ее форме — государственной собственности. В его постановлении указывалось, что социалистической государственной собственностью является вся земля, леса, недра, воды, а равно фабрики и заводы, железнодорожный, водный и воздушный транспорт и средства связи¹.

Конституция СССР 1936 г. уточнила содержание этого понятия. В ней устанавливалось (ст. 6), что государственной собственностью, т. е. всенародным достоянием, являются также шахты, рудники, банки, организованные государством крупные сельскохозяйственные предприятия (совхозы, машинно-тракторные станции и т. п.), коммунальные предприятия и основной жилищный фонд в городах и промышленных пунктах.

В результате победы колхозного строя, достигнутой в 1930–1934 гг. появилась возможность дать конституционное определение и второй

¹ См.: Постановление XIV Всероссийского Съезда Советов «Об изменении и дополнении ст. 1, 4, 12, 13, 15, 16, 17, 20, 21, 22, 25, 27, 29, 32, 35, 36, 38, 43, 44, 45, 49, 50, 51, 52, 54, 57, 58, 59, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 69, 84 и 89 Конституции (Основного Закона) РСФСР» // Конституции и конституционные акты РСФСР (1918–1937 гг.). М., 1940. С. 217.

формы социалистической собственности — кооперативно-колхозной. В ст. 7 Конституции СССР 1936 г. указывалось: «Общественные предприятия в колхозах и кооперативных организациях с их живым и мертвым инвентарем, производимая колхозами и кооперативными организациями продукция, равно как их общественные постройки, составляют общественную социалистическую собственность колхозов и кооперативных организаций».

Земля, занимаемая колхозами и являющаяся общенародным достоянием, закреплялась Конституцией СССР 1936 г. (ст. 8) за ними в бесплатное и бессрочное пользование, т. е. навечно.

Наряду с социалистической системой хозяйства, являющейся безраздельно господствующей формой хозяйства в СССР, Конституция СССР 1936 г. (ст. 9) допускала существование мелкого частного хозяйства единоличных крестьян и кустарей, основанного на личном труде и исключающего эксплуатацию чужого труда. Этим принципом допущения индивидуальной трудовой деятельности в сфере сельского хозяйства и кустарно-ремесленных промыслов специально подчеркивалось, что перевод мелких частных хозяйств, в которых единственным источником дохода может быть личный труд, производится исключительно на добровольных началах.

«Нас, коммунистов, — писали Маркс и Энгельс в “Манифесте Коммунистической партии”, — упрекали в том, что мы хотим уничтожить собственность, лично приобретенную, добытую своим трудом...»¹
«Мы вовсе не намерены уничтожить это личное присвоение продуктов труда, служащих непосредственно для воспроизводства жизни, присвоение, не оставляющее никакого избытка, который мог бы создать власть над чужим трудом»².

Убедительным подтверждением этих слов явилась Конституция СССР 1936 г. Она закрепила принцип охраны государством личной собственности граждан и ее наследования (ст. 10). В соответствии с Конституцией в личной собственности граждан могли находиться их трудовые доходы и сбережения, жилой дом и подсобное домашнее хозяйство, предметы домашнего хозяйства и обихода, предметы личного потребления и удобства.

Конституция предусмотрела существование в стране и другой формы личной собственности — собственности колхозного двора. «Каждый колхозный двор, — указывалось в ст. 7 Конституции, — кроме основного дохода от общественного колхозного хозяйства имеет в личном пользовании небольшой приусадебный участок земли и в личной

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 4. С. 438.

² Там же. С. 439.

собственности подсобное хозяйство на приусадебном участке, жилой дом, продуктивный скот, птицу и мелкий сельскохозяйственный инвентарь — согласно уставу сельскохозяйственной артели».

В социалистическом обществе в силу господства общественной собственности на средства производства перестает действовать стихийный регулятор производства — рыночные отношения (за исключением колхозного рынка и мелких ремесленных промыслов). Это создает необходимые условия для замены стихии рынка, анархии и конкуренции научным, планомерно организованным управлением. В противовес закону конкуренции и анархии производства, присущему капиталистическому обществу, при социализме на базе общественной собственности действует закон планомерного (пропорционального) развития народного хозяйства.

Таким образом, социализм порождает как возможность, так и неизбежность планомерного ведения хозяйства. Возможность планомерного развития экономики вытекает из самого существования общественной собственности; неизбежность такого хозяйствования обусловлена тем, что оно является единственно возможной формой ведения народного хозяйства в условиях общественной собственности.

Создание предпосылок, обуславливающих возможность и необходимость планомерного развития социалистической экономики, определяет вместе с тем и роль планирования в социалистическом обществе. Оно становится важнейшим, не имеющим альтернативы компонентом социалистического общественного строя, его важнейшим принципом.

Конституция СССР 1936 г. впервые в законодательном порядке закрепила этот принцип. В ней сказано (ст. 11), что хозяйственная жизнь СССР «определяется и направляется народнохозяйственным планом в интересах увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности».

Конституция СССР 1936 г., как и все прежние советские конституции, закрепила (ст. 12) принцип всеобщей обязательности труда, установив, что труд в СССР «является обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина». При формулировании обязательности труда был снова использован принцип социализма «кто не работает, тот не ест». Вместе с тем Конституция СССР 1936 г. впервые закрепила и другой важный принцип социализма — принцип распределения по труду. В ней указывалось (ст. 12), что в СССР осуществляется принцип социализма: «от каждого по его способности, каждому — по его труду».

Как уже ранее отмечалось, в ходе социалистического строительства в нашей стране эксплуататорские классы были ликвидированы. Оста-

лись рабочий класс, осуществляющий государственное руководство обществом, класс колхозного крестьянства и народная интеллигенция, являющаяся социальной прослойкой. Эта классовая структура общества в СССР, сложившаяся в результате победы социализма, получила закрепление в Конституции СССР 1936 г. (ст. 1). В ней указывалось, что СССР есть «социалистическое государство рабочих и крестьян». Вместе с тем в этой конституционной формуле выражен также один из основополагающих принципов советского общественного устройства – союз рабочего класса и колхозного крестьянства, составляющий одну из политических основ социалистического строя¹.

Уточнив основные принципы советского общественного строя и расширив их круг, Конституция СССР 1936 г. внесла также и другие новеллы в практику конституционного закрепления общественного строя.

Во-первых, она четко определила круг конституционных норм, закрепляющих основные устои общественного строя, выделив их в специальную первую главу конституции, носящую название «Общественное устройство». Тем самым был создан новый государственно-правовой институт, представляющий совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, составляющие основные устои советского общественного строя.

Во-вторых, Конституция СССР 1936 г. не ограничилась закреплением традиционных принципов советского общественного строя. Она ввела в оборот такие новые понятия, как «политическая основа СССР» и экономическая – все закрепленные в конституции принципы общественного строя, а также классовой структуры советского общества, Конституция СССР 1936 г. сформулировала те главные устои, на которых базировался советский общественный строй.

Конституции союзных и автономных республик, принятые в соответствии с Конституцией СССР 1936 г., также содержали специальные главы, посвященные общественному устройству, в которых почти дословно воспроизводился текст первой главы Конституции СССР.

В течение более 40 лет существования Конституции СССР 1936 г. ее первая глава, в отличие от других глав этой Конституции, не подвергалась формальным изменениям ни разу, хотя развивающее ее текущее законодательство не оставалось неизменным.

Так, в 1958 г. машинно-тракторные станции, упоминающиеся в ст. 6 Конституции, были реорганизованы в ремонтно-технические станции².

В отличие от Конституции СССР (ст. 5), в которой указывалось, что социалистическая собственность в СССР имеет либо форму го-

¹ Материалы XXIII съезда КПСС. М., 1966. С. 4.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1958. № 7. Ст. 146.

сударственной собственности, либо форму кооперативно-колхозной собственности, принятые в 1961 г. Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик устанавливали (ст. 20), что социалистической собственностью является: государственная (общенародная) собственность; собственность колхозов, иных кооперативных организаций, их объединений; собственность общественных организаций¹.

В 1969 г. на Третьем Всероссийском съезде колхозов было решено отказаться от термина «сельскохозяйственная артель», используемого в ст. 7 Конституции СССР, как не соответствующего современному уровню развития колхозного производства, и пользоваться лишь понятием «коллективное хозяйство» (колхоз)².

К концу 60-х гг. устарела и ст. 9 Конституции СССР, поскольку в нашей стране полностью исчезли крестьяне — «основа СССР». Политическую основу СССР, согласно Конституции (ст. 2), составляют Советы депутатов трудящихся. Экономическую основу СССР (ст. 4) — социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на орудия и средства производства.

Посредством этих понятий, которыми охватывались единоличники и некооперированные кустари³.

Коренным изменениям институт общественного устройства был подвергнут в результате принятия Конституции СССР 1977 г. и соответствующих ей конституций союзных и автономных республик.

Конституция СССР 1977 г., с одной стороны, обобщила весь конституционный опыт советской истории в области закрепления советского общественного строя, а с другой стороны, обогатила этот опыт новым содержанием, отвечающим требованиям современной эпохи, требованиям построенного в СССР развитого социалистического общества.

В Конституции СССР 1977 г. (преамбула) прежде всего раскрываются характерные черты советского общественного строя на этапе зрелого социализма. Кроме того, Конституция содержит специальный раздел, посвященный основам общественного строя и политики СССР, который существенно расширяет круг регулируемых конституцией общественных отношений, составляющих главные устои советского общественного строя.

В ней находит яркое выражение классовая сущность советского общественного строя, его принадлежность к коммунистической общественно-экономической формации.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1961. № 50. Ст. 525.

² СП СССР. 1969. № 26. Ст. 150.

³ См.: Народное хозяйство СССР в 1980 году. М., 1981 С. 9.

К числу основ советского общественного строя, согласно Конституции СССР 1977 г. (гл. 1), относится прежде всего **политическая система советского общества**, в рамках которой осуществляются складывающиеся в нем политические отношения, политическая деятельность советского народа. Другой конституционной основой советского общественного строя (гл. 2) служит **экономическая система**. В рамках этой системы осуществляются экономические, производственные отношения, складывающиеся в советском обществе, производственная и иная хозяйственная деятельность советских людей.

Следующей конституционной основой советского общественного строя (гл. 3) является **нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции**, характеризующий классовую структуру советского общества.

Основы общественного строя составляют круг однородных и взаимосвязанных общественных отношений. Совокупность правовых норм, регулирующих эти отношения, образует правовой институт «основы общественного строя и политики СССР», занимающий ведущее место в системе советского государственного права.

Глава II ПОЛИТИЧЕСКАЯ СИСТЕМА КАК ОСНОВА СОВЕТСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО СТРОЯ

§ 1. Политика, политическая организация и политическая система советского общества

Характерным явлением жизни любого классового общества является политика. Политика — сложное, многогранное общественное явление, которое нельзя охарактеризовать однозначно. В общественной жизни политика выступает прежде всего как система свойственных данному обществу политических отношений, являющихся составной частью всей системы общественных отношений, складывающихся в данном обществе. «*Политические* отношения между людьми, — писал Маркс, — являются, естественно, также и *социальными, общественными* отношениями, как и все отношения, в которых люди находятся друг с другом»¹. Определение политики через особый род общественных отношений — политические отношения — является исходным в произведениях основоположников марксизма-ленинизма.

Как составная часть системы общественных отношений, характеризующих данное общество, политика представляет собой один из компонентов общественного строя, его важнейшую составную часть, оказывающую существенное влияние на весь его облик. Это влияние

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 4. С. 301.

определяется прежде всего характером политических отношений, их социальной сущностью.

«Политика, — писал В. И. Ленин, — есть отношение между классами...»¹ Классовые отношения составляют сущность политических отношений, в которых получают свою реализацию политические цели и политические интересы классов. Таким образом, в отличие от классовой структуры общества, которая показывает классы данного общества в статике, политика отражает динамику классового состава общества, действия классов и социальных групп, характеризующие их роль в обществе.

Важнейшей специфической чертой политических отношений является то, что они охватывают собой не все межклассовые отношения, а только те из них, которые связаны с осуществлением в обществе политической власти, с устройством государственной власти, с борьбой классов за власть, без которой они не могут осуществить свои объективные интересы. Именно эта черта позволяет выделить политику и политические отношения из всей суммы общественных отношений². Указывая на связь политики с государственной властью, В. И. Ленин подчеркивал, что область политики «есть область отношений всех классов и слоев к государству и правительству, область взаимоотношений между всеми классами»³.

В обществе с антагонистическими классами политические отношения отражают прежде всего борьбу классов за государственную власть и ее организацию. Здесь эта борьба является основным вопросом политической деятельности. В. И. Ленин указывал: «Марксизм признает классовую борьбу вполне развитой, “общенациональной” лишь тогда, когда она не только охватывает политику, но и в политике берет самое существенное: устройство государственной власти»⁴.

В социалистическом обществе, в котором нет ни антагонистических классов, ни классовой борьбы внутри общества, политические отношения носят принципиально иной по своей социальной сущности харак-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 72.

² В советской литературе на этой основе предприняты попытки дать определение политических отношений. Так, А. В. Дмитриев и Л. Т. Кривушин определяют эти отношения как отношения, «которые возникают и осуществляются в процессе борьбы за власть, ее завоевания, формирования и использования в соответствии с интересами и потребностями отдельных классов или народа» (см.: Человек и общество. Вып. XII. Л., 1973. С. 39). Как отношения «между различными общностями людей, определенным образом организованными, в первую очередь между классами по поводу власти и управления (государственного, общественного), связанные с функцией социальной организации общества по осуществлению коренных интересов классов, групп общества», определяет политические отношения М. Н. Перфильев (см.: Перфильев М. Н. Общественные отношения. Л., 1974. С. 204) и т. д.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 6. С. 79.

⁴ Там же. Т. 23. С. 239.

тер. Не утрачивая своего классового содержания, они являются отношениями классового сотрудничества и социального единства. Основными вопросами политики здесь является развитие таких форм организации и деятельности государственной власти, которые обеспечили бы наиболее интенсивное и широкое участие народных масс в ее осуществлении.

Подчеркивая, что политика есть прежде всего отношения между классами, марксизм-ленинизм не сводит политику только к этим отношениям. Он исходит из того, что политические отношения включают также внутриклассовые отношения, отношения между нациями, социальными группами и т. д. В них наиболее точно выражены социальные интересы классов, наций, целых групп и отдельных лиц, отражающие коренное соотношение социальных сил. Именно через политику, политические отношения эти интересы находят воплощение в соответствующем общественном строе.

Политика оказывает существенное влияние на общественный строй также через экономику, определяется ею. В политике, в политических отношениях наиболее яркое отражение получают экономические интересы классов. Имея в виду это, В. И. Ленин подчеркивал, что «политика есть концентрированное выражение экономики...»¹

В этом определении содержится сущность отношений между политикой и экономикой, подчеркивается, что политика выражает экономику, но выражает ее в обобщенном виде. Это означает, что в политике выражены не все экономические интересы класса, а только самые основные, самые важные, осуществление которых создает предпосылки реализации всех остальных интересов класса.

Положение марксизма-ленинизма о том, что способ производства материальных благ определяет политические отношения и процессы, является краеугольным камнем материалистического понимания политики, указывает, что политическую реальность, политические категории нельзя вывести из них самих. Они предопределены господствующим в данный период способом производства и связанной с ним социально-классовой структурой общества.

Взаимоотношения между экономикой и политикой не носят одностороннего характера. Напротив, политика оказывает на экономику обратное, причем существенное воздействие. Имея это в виду, Ф. Энгельс писал: «Обратное действие государственной власти на экономическое развитие может быть тройкого рода. Она может действовать в том же направлении — тогда развитие идет быстрее; она может действовать против экономического развития — тогда в настоящее время у каждого крупного народа она терпит крах через известный проме-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 42. С. 278.

жуток времени; или она может ставить экономическому развитию в определенных направлениях преграды и толкать его в других направлениях. Этот случай сводится в конце концов к одному из предыдущих. Однако ясно, что во втором и третьем случаях политическая власть может причинить экономическому развитию величайший вред и может вызвать растрату сил и материала в массовом количестве»¹.

Таким образом, правильная оценка политических процессов требует, с одной стороны, учета относительно самостоятельной роли всей суммы социальных и политических факторов, влияющих на конкретные политические решения, а с другой стороны, конечного, определяющего влияния экономического интереса на политику.

При рассмотрении соотношения политики и экономики важно отметить, что политика воздействует не только на отдельные экономические отношения, носящие конкретный характер, но и на весь экономический строй как систему господствующих в обществе производственных отношений. Однако это воздействие осуществляется не непосредственно, а через конкретные экономические отношения, которые особенно тесно взаимодействуют с политикой. При этом следует иметь в виду, что в условиях социалистического общества политические отношения во многих случаях так тесно соприкасаются и взаимодействуют с экономическими, что разграничить их можно только применительно к конкретным общественным отношениям².

Являясь активной и действенной сферой общественного строя, политика оказывает непосредственное и повседневное воздействие не только на экономику, но также на идеологию, культуру, мораль, семью, быт, т. е., иначе говоря, на все стороны общественного строя. Именно поэтому завоевание политической власти рассматривается не столько как самоцель, сколько как средство для политического воздействия на общество³. Без анализа конкретной политики сегодня практически невозможно составить сколько-нибудь полное представление о характере общественного строя.

Особенно тесный характер носит взаимодействие политики с идеологией, занимающей особое место в системе надстройки над экономическим базисом. Идеологические отношения имеют вполне определенную политическую направленность. Их содержание в значительной мере составляют политические проблемы, им соответствуют определенные политические учреждения. Являясь ярким и концентрирован-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 37. С. 417.

² См.: Политическая организация социалистического общества (правовые проблемы). Киев, 1976. С. 20–21.

³ См.: Бурлацкий Ф. М. Ленин, государство, политика. М., 1970. С. 12.

ным отражением классовых интересов, идеология играет важную роль в формах политической власти может причинить экономическому развитию величайший вред и может вызвать растрату сил и материала в массовом количестве»¹.

Таким образом, правильная оценка политических процессов требует, с одной стороны, учета относительно самостоятельной роли всей суммы социальных и политических факторов, влияющих на конкретные политические решения, а с другой стороны, конечного, определяющего влияния экономического интереса на политику.

При рассмотрении соотношения политики и экономики важно отметить, что политика воздействует не только на отдельные экономические отношения, носящие конкретный характер, но и на весь экономический строй как систему господствующих в обществе производственных отношений. Однако это воздействие осуществляется не непосредственно, а через конкретные экономические отношения, которые особенно тесно взаимодействуют с политикой. При этом следует иметь в виду, что в условиях социалистического общества политические отношения во многих случаях так тесно соприкасаются и взаимодействуют с экономическими, что разграничить их можно только применительно к конкретным общественным отношениям.

Являясь активной и действенной сферой общественного строя, политика оказывает непосредственное и повседневное воздействие не только на экономику, но также на идеологию, культуру, мораль, семью, быт, т. е., иначе говоря, на все стороны общественного строя. Именно поэтому завоевание политической власти рассматривается не столько как самоцель, сколько как средство для политического воздействия на общество². *Без анализа конкретной политики сегодня практически невозможно составить сколько-нибудь полное представление о характере общественного строя.*

Особенно тесный характер носит взаимодействие политики с идеологией, занимающей особое место в системе надстройки над экономическим базисом. Идеологические отношения имеют вполне определенную политическую направленность. Их содержание в значительной мере составляют политические проблемы, им соответствуют определенные политические учреждения. Являясь ярким и концентрированным отра-

¹ См.: Научные основы управления социалистическим производством. М., 1972. С. 7.

² Следует отметить, что в литературе высказано мнение о том, что социальные общности людей вообще не могут быть непосредственными субъектами политических отношений без опосредствующих их деятельность организаций, выражающих их волю (см.: *Ильинский И. П.* Политическая организация социалистического общества. М., 1976. С. 8—23). Однако если это так, то откуда же берутся организации, опосредствующие их деятельность и выражающие их волю?

жением классовых интересов, идеология играет важную роль в *формировании воли классов в их борьбе за политическую власть, за изменение или, наоборот, сохранение и укрепление соответствующего общественного строя.*

Все это определяет характер соотношения политики и идеологии, обуславливает взаимопроникновение политических и идеологических отношений. Особенно тесная связь политики и идеологии характерна для социалистического общества, в котором марксистско-ленинское мировоззрение выступает в качестве единой, общей идеологии членов общества и является идеологическим выражением политического единства всех слоев общества, становления его социальной однородности.

В условиях социалистического общества происходит процесс дальнейшего расширения политической сферы жизни общества. Он обусловлен тем, что социалистическая политика не противостоит обществу, трудящимся массам, а является их собственной политикой, которую они активно используют в решении задач строительства коммунизма, придавая большую политическую значимость новым областям общественной жизни, различным видам общественных отношений, включая и те из них, которые, не будучи собственно политическими, имеют важное политическое значение, входят в той или иной мере в сферу политики.

Говоря о взаимоотношениях политики с другими частями надстройки, следует подчеркнуть, что политика — наиболее подвижная часть надстройки над экономическим базисом общества, подверженная влиянию самых разнообразных факторов, действующих в обществе. В их число наряду с экономикой и соответствующей социально-классовой структурой общества входят также научно-технический прогресс, философия, мораль, искусство, уровень представлений и культуры людей, их общих и профессиональных знаний и многое другое. Политическая часть надстройки быстрее, более непосредственно и концентрированно реагирует на изменения в базисе. Все другие части надстройки, приспособляясь к базису, перестраиваются уже под влиянием изменений в политической части надстройки.

Рассматривая политику прежде всего как общественные отношения, отражающие межклассовые отношения, связанные с устройством государственной власти, нельзя игнорировать и другой ее аспект, касающийся руководства делами общества. Здесь речь идет о политике в узком смысле слова, представляющей комплекс действий господствующего класса, направленных на осуществление определенных его задач и целей¹. Конкретизировав эти цели и задачи, можно говорить о понимании политики в еще более узком смысле, например об экономической политике, социальной политике, внешней политике и т. д.

¹ См.: *Гулиев В. Е.* Империалистическое государство. М., 1965. С. 29 и др.

Анализ политики как единой системы классового господства и управления обществом составляет специфику марксистско-ленинского подхода, акцентирующего внимание не на частных проявлениях политических отношений, а на социальных, классовых аспектах.

Поскольку главное содержание политики составляют отношения между классами, нациями, социальными слоями и группами, именно эти крупные социальные общности выступают прежде всего ее субъектами, субъектами политических отношений.

Однако одним лишь взаимодействием этих массовых общностей политические отношения не исчерпываются. Классы, нации и другие социальные общности проводят в жизнь свою политику через различные политические организации и учреждения, которые выступают в качестве материальных орудий воплощения в жизнь их политических идей, целей и задач и являются неотъемлемыми элементами политической надстройки общества. Поэтому политические отношения – это сложное переплетение связанных с властью общественных отношений между массовыми общностями, между ними и их политическими организациями и учреждениями, а также последних между собой¹.

В своей совокупности политические организации и учреждения составляют политическую организацию классового общества, являющуюся формой его политического устройства. Каждому общественному строю соответствует определенный тип политической организации общества, являющийся проявлением и закреплением его социально-классовой структуры.

В антагонистических обществах политическая организация включает политические организации господствующего класса и его союзников, а также политические организации угнетенных классов и их союзников². Политическая организация социалистического общества характеризуется тем, что все организации, имеющие политический характер, входят в систему политической власти господствующего класса и его союзников.

Политической организации общества и ее понятию посвящена обширная научная литература, содержащая различные трактовки этих вопросов. Если абстрагироваться от частных случаев, то можно сказать, что многие из них либо сводятся к различным вариантам излишне расширительного толкования понятия «политическая организация общества», либо к его неоправданному сужению.

¹ См.: *Бельх А. К.* Политическая организация общества и социалистическое управление. Л., 1967. С. 14, 40, 45, 50.

² См.: *Чесноков Д. И.* Исторический материализм. М., 1965. С. 289; 50 лет Советской власти и актуальные проблемы правовой науки (материалы конференции). Саратов, 1967. С. 44.

Излишне широкой представляется трактовка этого понятия, которая включает такие социальные элементы, как класс, народ, нация, семья, а также отношения между ними¹, отождествляя тем самым политическую организацию общества с гражданским обществом вообще. Этим же недостатком, на наш взгляд, страдают трактовки, отождествляющие политическую организацию общества с его политической жизнью² или со всей политической надстройкой³, которая, как известно, охватывает не только политические организации и учреждения, но и отношения между социальными группами и нациями в деле организации государственной власти, а также политическое сознание данного общества⁴.

Излишне широкое толкование понятия «политическая организация общества» не способствует выявлению его специфики. Думается, что эта цель может быть успешно достигнута не за счет такого расширения его логического объема, а за счет его рассмотрения применительно к общественному строю каждой страны в рамках отдельных общественно-экономических формаций, где, как уже справедливо указывалось в литературе, его классовое содержание и логический объем конкретизируются применительно к новым стадиям развертывания социально-исторического процесса⁵.

Классовая разнотипность политических организаций и учреждений, входящих в политическую организацию в антагонистических обществах, породила излишне узкую трактовку понятия «политическая организация общества», предлагающую использовать это понятие применительно лишь к политическим организациям и учреждениям господствующего класса и его союзников⁶, что логически ведет к отрицанию самой возможности формулирования общего понятия политической организации общества. «Попытка создать всеобъемлющее определение политической организации общества, — пишет в этой связи Н. Н. Разумович, — ведет к тому, что возникновение политической организации общества связывается с появлением государства, а эксплуататорское общество получает видимость чего-то единого, политически организованного. Такие попытки вряд ли перспективны»⁷.

Между тем представляется, что общее понятие политической организации общества столь же закономерно и необходимо, как и такие

¹ См.: Барулин В. С. Диалектика сфер общественной жизни. М., 1982. С. 15.

² См.: Матейчек Я. Политическая система социализма и критика правового ревизионизма в ЧССР. М., 1980. С. 57.

³ См.: Манов Г. Н. Понятие политической организации общества // Советское государство и право. 1972. № 10. С. 38.

⁴ См.: Октябрь и социалистическое государство. М., 1967. С. 236–251; Политическая организация советского общества. М., 1967. С. 9; и др.

⁵ Разумович Н. Н. Политическая организация и политическая система общества // Советское государство и право. 1975. 1. С. 105.

⁶ См. подробнее: Манов Г. Н. Указ. соч. С. 34–38.

⁷ Политическая организация советского общества. С. 9.

общие понятия, как общественно-экономическая формация, общественный строй, государство, право, политика и т. д.

Подобно общественно-экономической формации или общественному строю политическая организация общества — диалектически целостное явление. Она представляет замкнутую, целостную систему, каждый из элементов которой в качестве системного элемента органически обусловлен всеми другими ее элементами и функционированием системы в целом. Политическая организация общества — не простая суммативная система любых субъектов, а система внутренне организованных ее элементов, поэтому только системное изучение элементов политической организации общества, а не изолированное их рассмотрение может дать адекватную, объективную информацию о всей политической организации общества¹.

Рассмотрение политической организации любого классового общества как целостной системы, разумеется, не означает игнорирования антагонистической противоречивости таких различных по своей классовой сущности компонентов, как политические организации господствующих и угнетенных классов.

Политическая организация классов антагонистического общества так же внутренне противоречива и антагонистична, как и само общество. Однако это обстоятельство не дает основания сделать вывод о том, что в классово антагонистическом обществе «все организации, участвующие в политической жизни, не могут быть объединены в какую-либо одну, более широкую политическую организацию, поскольку различные организации выражают там интересы различных, в том числе диаметрально противоположных, классовых сил»².

Наоборот, такое объединение не только вполне возможно, но и является объективной реальностью в любом классово антагонистическом обществе, где разделенные классовыми противоречиями социальные группы объективно связаны сложившимися производственными отношениями. Совместимость политических организаций и учреждений господствующих классов и их классовых противников определяется всеобщим диалектическим законом единства и борьбы противоположностей. На его основе выявляется и специфика политической организации антагонистического общества, и главная связь, которая объединяет политические организации и учреждения диаметрально противоположных сил, — классовая борьба³.

¹ См.: *Манов Г. Н.* Указ. соч. С. 36.

² См.: *Гулиев В. Е.* Указ. соч. С. 29.

³ См., например: *Денисов А. И.* Социалистическая революция и политическая организация общества. М., 1971. С. 31; *Тихомиров Ю. А.* Социализм и политическая власть // Советское государство и право. 1974. № 5. С. 7; и др.

Неоднородность и противоречивость политической организации классово антагонистического общества — основа ее функционирования и развития. Если единство этой организации, основанное на господстве одних классовых сил над другими или их равновесии, носит временный, преходящий характер, то борьба их абсолютна и постоянна. Пока изменения политической системы общества в результате этой борьбы носят количественный характер, эта борьба до поры до времени не отражается на целостности политической организации общества. С переходом же количественных изменений в качественные эта борьба выводит политическую организацию общества из состояния устойчивости и обуславливает или ее дальнейшее развитие и совершенствование, или разрушение и гибель. Если берут верх политические организации господствующего эксплуататорского класса и его классовых союзников, являющиеся основой политической организации классово-антагонистического общества и выступающие в качестве интегрирующей силы, политическая организация сохраняется, совершенствуется. Если же побеждает сила дезинтегрирующая, в качестве которой выступают политические организации угнетенных классов и их союзников, политическая организация классово антагонистического общества распадается.

Политическая организация общества — продукт исторического развития. Она появляется там и тогда, где и когда появляется деление общества на классы, когда появляются эксплуататоры и эксплуатируемые.

Высшей формой развития политической организации эксплуататорского общества является политическая организация буржуазного общества. В капиталистическом обществе уровень развития общественных отношений и политической активности масс достигает той ступени развития, при которой складывается система организованного сопротивления эксплуатируемых. Таким образом, в политической системе капиталистического общества образуются политические объединения двух родов: одни из них составляют систему диктатуры господствующего класса, другие же образуют систему классового сопротивления пролетариата и его союзников капиталистическому господству¹.

Однако ни одно из этих политических объединений не является политической организацией всего общества. Только объединение этих политических организмов образует то диалектическое единство, при котором достигается определенное единство действий и целей. Правда, круг этих действий и целей крайне ограничен наличием непримиримых противоречий между противоборствующими классово антагонистическими политическими объединениями, составляющими политическую организацию буржуазного общества.

¹ См. подробнее: Актуальные проблемы современного политического развития. М., 1982. С. 8.

Социалистическая политическая организация общества возникает как следствие революционного разрушения прежней, буржуазной политической организации, уничтожения диктатуры буржуазии и установления политической власти рабочего класса. В ней в переходный период от капитализма к социализму также складываются политические объединения двух родов: одни из них составляют систему диктатуры пролетариата, другие образуют систему классового сопротивления свергнутых эксплуататоров. Однако в процессе построения социалистического общества эксплуататорские классы ликвидируются и социалистическая политическая организация общества становится тождественной системе диктатуры пролетариата, а затем и системе политической власти всего народа, получившей в действующей Конституции СССР (гл. 1) название «политическая система».

Понятие «политическая система общества» не является новым. Оно активно использовалось в правовой литературе и до принятия Конституции СССР 1977 г. Однако трактуется оно по-разному.

Многие исследователи отождествляют его с понятием «политическая организация общества»¹, *перенося тем самым на это понятие все спорные моменты, которыми характеризуется понятие «политическая организация общества»*².

Некоторые ученые считают понятие «политическая система общества» более широким, чем «политическая организация общества», включая в него наряду с политической организацией общества и другие элементы. Так, по мнению И. П. Ильинского, политическую систему общества составляют: во-первых, система (подсистема) политических институтов, образующих политическую организацию общества; во-вторых, нормативная система (подсистема) общества, которую образуют партийные директивы, право, нормы общественных организаций, политические традиции и обычаи, мораль и этика политической жизни; в-третьих, система (подсистема) коммуникаций в политической сфере общественной жизни; в-четвертых, система (подсистема) политических идей и взглядов (политическая идеология), выступающая средством политического руководства³. Д. А. Керимов полагает, что категория «политическая система общества» богаче категории «политическая организация общества» и включает в себя не только организацию политических учреждений, но и их функционирование, политические взгляды,

¹ См.: Ильинский И. П. Указ. соч. С. 14.

² См.: Керимов Д. А. Вступительная статья // Политическая система социализма и критика правового ревизионизма в ЧССР. С. 6–7.

³ Разумович Н. Н. Указ. соч. С. 105.

сознание и мировоззрение, политическую культуру, установки и цели — одним словом, весь режим политической жизни в ее динамике¹.

Высказана и противоположная точка зрения, согласно которой понятие «политическая организация общества» является более широким, чем «политическая система общества». Придерживающийся ее Н. Н. Разумович под политической организацией общества понимает «совокупность государственных органов и общественных организаций, обеспечивающих поддержание и регуляцию исторически определенных общественных (преимущественно политических) отношений, а под политической системой общества — «совокупность органов государственной власти, политических партий и организаций (групп давления) и правовых институтов (норм), обеспечивающих политическое господство правящих классов»².

Анализируя эти точки зрения, нельзя не заметить, что они не соответствуют тому смыслу, который вкладывает в понятие «политическая система общества» Конституция СССР 1977 г. Ее первая глава, носящая название «Политическая система», связывает это понятие только с политическими институтами³. А это означает, что если бы понятие «политическая система общества» было шире понятия «политическая организация общества», то не было бы смысла называть эту главу «Политическая система». Ее следовало бы назвать «Политическая организация». Таким образом, если следовать смыслу Конституции СССР понятие «политическая система общества» не может быть шире понятия «политическая организация общества». Оно может быть либо равным ему, либо уже его.

Думается, что понятие «политическая система общества», представляющее собой совокупность политических институтов, посредством которых господствующие классы и их союзники осуществляют свою диктатуру, уже понятия «политическая организация общества», которое включает и политические институты господствующего класса, и политические институты угнетенных классов. Исключением в этом смысле является политическая система социалистического общества, понятие которой в условиях ликвидации эксплуататорских классов, как уже ранее отмечалось, становится тождественным понятию «политическая организация социалистического общества».

Политическая система общества, так же как и его политическая организация, — сложный социальный организм, не сводимый к механической сумме образующих его политических организаций и представляющий це-

¹ См.: Конституция СССР. Политико-правовой комментарий. М., 1982. С. 20.

² См.: Афанасьев В. Г. Системность и общество. М., 1980. С. 21—70.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. С. 337.

лостную систему¹. Ей, так же как и политической организации общества, свойствен ряд признаков, характеризующих ее особенности как системы.

Главным из этих признаков является наличие присущих политической системе общества системных, интегративных качеств, которые возникают в процессе взаимодействия всех ее компонентов. Поэтому ими не располагает ни один из образующих ее компонентов. «Подобно тому как сила нападения эскадрона кавалерии или сила сопротивления полка пехоты существенно отличны от суммы тех сил нападения и сопротивления, которые способны развить отдельные кавалеристы и пехотинцы, — писал К. Маркс, — точно так же и механическая сумма сил отдельных рабочих отлична от той общественной силы, которая развивается, когда много рук участвует одновременно в выполнении одной и той же нераздельной операции...»²

В политической системе общества, так же как и в его политической организации, связь между ее компонентами носит органический характер. Такой характер связи обеспечивает устойчивая целостность системы, которая достигается в результате структурной упорядоченности ее частей, благодаря чему между ними устанавливаются четкие связи, функциональные зависимости и взаимодействие. Поэтому изменения одних компонентов, особенно наиболее существенных из них, вызывает определенные изменения других или даже всей политической системы общества в целом.

Политическая система общества не только испытывает на себе влияние своих компонентов, но и сама активно на них воздействует, преобразуя их соответственно собственной природе. В результате компоненты утрачивают целиком или частично некоторые прежние свойства и приобретают новые. Причем в процессе образования и развития политической системы общества не только возникают новые, интегративные качества, не только претерпевают изменения свойства исходных компонентов, но при известных условиях образуются и новые части, которые до образования данной политической системы общества не существовали.

Политическая система общества — система целесообразная, т. е. подчиненная достижению определенной цели. «...В истории общества, — писал Ф. Энгельс, — действуют люди, одаренные сознанием, поступающие обдуманно или под влиянием страсти, стремящиеся к определенным целям. Здесь ничто не делается без сознательного намерения, без желаемой цели»³. *В политической системе общества цель выступает как один*

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 306.

² См.: Шиглик А. И. Октябрьская революция и возникновение советской политической системы // Советское государство и право. 1977. № 7. С. 1–19; Ильинский И. П. Политическая система советского общества и основные этапы ее развития // Советское государство и право. 1982. № 8. С. 126–134.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 34. С. 305.

из важнейших системообразующих факторов. Именно этим целенаправленно функционирующим состоянием политическая система общества в основном отличается от иных целостных несистемных его образований.

Основные черты политической системы общества делают ее относительно самостоятельным, целостным единством, обуславливающим известную автономность ее функционирования в рамках политической организации общества или непосредственно в рамках его надстройки. Например, история советского общества свидетельствует о том, что политическая система может опережать развитие общества, подтягивая его до своего уровня. В этом особенно ярко проявляется прогрессивная роль советской политической системы, ее громадное значение для успешной организации социалистического и коммунистического строительства.

Однако относительная самостоятельность политической системы общества не означает ее изолированности от других общественных структур. Наоборот, она не только взаимодействует с ними, но и во всех случаях выступает в качестве части (подсистемы) другой, более объемной системы — политической организации общества или непосредственно его надстройки.

Таким образом, политическая система общества, так же как и его политическая организация, представляет собой структурно упорядоченное целостное единство, обладающее относительной самостоятельностью, устойчивостью, автономностью функционирования и взаимодействием с другими системами общества для достижения определенных политических целей.

Однако в отличие от политической организации общества политическая система общества представляет более устойчивое, более прочное единство, поскольку политическая организация общества является организационным выражением политических отношений между антагонистическими классами, тогда как политическая система общества — организационное выражение политических отношений между классовыми союзниками. Поэтому в рамках политической системы общества круг единых действий и целей несравненно шире того, который достигается в рамках политической организации общества.

Истории человечества известны два основных типа политических систем общества: политическая система эксплуататорских обществ и политическая система социалистического общества — качественно новый тип политической системы, отличающийся от всех исторически предшествующих типов. Его качественное отличие состоит в принципиально новом способе возникновения и развития¹, в структуре и закономерностях функционирования.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 31. С. 133.

Нашей страной накоплен богатейший опыт становления и развития политической системы нового, социалистического типа. Анализ этого опыта, исследование основных тенденций развития политической системы советского общества позволяет выявить основные закономерности и этапы этого развития, установить их сущность и характерные черты.

Советская политическая система является результатом целенаправленной борьбы рабочих и крестьян России под руководством Коммунистической партии во главе с В. И. Лениным за политическую власть. Эта борьба, первоочередной задачей которой являлось уничтожение диктатуры буржуазии и установление политической власти рабочего класса, велась с самого начала в рамках буржуазного общества. Поэтому в рамках этого общества и родились важнейшие политические организации рабочего класса и его союзника – крестьянства, образовавшие в тот период систему сопротивления угнетенных классов господству капиталистов и помещиков, вошедшую впоследствии органической частью в советскую политическую систему. Именно в рамках буржуазного строя вышла на историческую арену ленинская партия, образование которой стало поворотным пунктом освободительной борьбы российского и международного пролетариата. Именно там зародился ряд других важных политических организаций эксплуатируемых классов, и прежде всего Советы, без создания которых народным творчеством революционных классов «пролетарская революция была бы в России делом безнадежным...»¹

Таким образом, советская политическая система стала зарождаться уже в рамках буржуазного общественного строя. И это одна из важнейших закономерностей ее возникновения и развития.

Другая важная закономерность состоит в том, что ее возникновение является прямым следствием победоносной социалистической революции в России. Великая Октябрьская социалистическая революция свергла власть капиталистов и помещиков и установила политическую власть рабочего класса. «Переход государственной власти из рук одного в руки другого класса есть первый, главный, основной признак революции как в строго-научном, так и в практически-политическом значении этого понятия», – отмечал В. И. Ленин². Только завоевав власть, рабочий класс может провести переустройство общества на социалистических началах. В своем развитии политическая система советского общества проходит два основных этапа³. На первом этапе, охватывающем период перехода от капитализма к социализму, а также период постро-

¹ См.: Фарберов Н. П. Новый этап развития социалистического государства. Проблемы Советского социалистического государства и права в современный период. М., 1969. С. 23.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 264.

³ Там же. Т. 38. С. 368.

ения развитого социализма, советская политическая система по своей классовой сущности являлась диктатурой пролетариата.

Диктатура пролетариата — закономерный этап в становлении и развитии политической системы советского общества. Она выступает в качестве важнейшего орудия социалистической революции, призванного подавить сопротивление свергнутых эксплуататоров, закрепить достигнутую в ходе революции победу пролетариата и довести социалистическую революцию до полной и окончательной победы социализма.

Уничтожение диктатуры буржуазии, свержение ее власти осуществляется в ходе социалистической революции без диктатуры пролетариата. Однако подавить сопротивление свергнутых эксплуататоров, сохранить революционные завоевания и добиться построения социализма без диктатуры пролетариата невозможно.

«Переход от капитализма к коммунизму, — писал В. И. Ленин, — есть целая историческая эпоха. Пока она не закончилась, у эксплуататоров неизбежно остается надежда на реставрацию, а эта *надежда* превращается в *попытки* реставрации. И после первого серьезного поражения, свергнутые эксплуататоры, которые не ожидали своего свержения, не верили в него, не допускали мысли о нем, с удесятеренной энергией, с бешеной страстью, с ненавистью, возросшей во сто крат, бросаются в бой за возвращение отнятого “рая”, за их семьи, которые жили так сладко и которые теперь “простонародная сволочь” осуждает на разорение и нищету (или на “простой” труд...). А за эксплуататорами-капиталистами тянется широкая масса мелкой буржуазии, про которую десятки лет исторического опыта всех стран свидетельствуют, что она шатается и колеблется, сегодня идет за пролетариатом, завтра пугается трудностей переворота, впадает в панику от первого поражения или полупоражения рабочих, нервничает, мечется, хныкает, перебегает из лагеря в лагерь...»¹

Однако насилие не является главной чертой диктатуры пролетариата. Принадлежащую ему власть пролетариат использует для окончательного отрыва трудящихся и эксплуатируемых масс от буржуазии, для упрочения союза пролетариата с этими массами.

Таким образом, если насилие применяется диктатурой пролетариата по отношению к свергнутым эксплуататорам и их пособникам, то по отношению к крестьянству и другим непролетарским слоям трудящихся она осуществляет политическое руководство, необходимое для построения социализма и основанное на союзе с ними. Союз рабочего класса с крестьянством и другими непролетарскими слоями трудящихся, политическое руководство этими массами составляет вторую важнейшую черту диктатуры пролетариата.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. С. 385–386.

Осуществляя политическое руководство всеми трудящимися, пролетариат использует политическую власть для организации социализма, для уничтожения классов, для перехода в общество без классов. Это третья важнейшая черта диктатуры пролетариата. «Диктатура, — указывал В. И. Ленин, — означает не только насилие, хотя она невозможна без насилия, она означает также организацию труда более высокую, чем предыдущая организация»¹. «Главная сущность ее, — писал В. И. Ленин, — в организованности и дисциплинированности передового отряда трудящихся, их авангарда, их единственного руководителя, пролетариата. Его цель — создать социализм, уничтожить деление общества на классы, сделать всех членов общества трудящимися, отнять почву у всякой эксплуатации человека человеком. Эту цель нельзя осуществить сразу, она требует довольно продолжительного переходного периода от капитализма к социализму, и потому, что... нужно время для коренных перемен во всех областях жизни, и потому, что громадная сила привычки к мелкобуржуазному и буржуазному хозяйничанью может быть преодолена лишь в долгой, упорной борьбе»².

Руководя построением социализма, диктатура пролетариата действует главным образом силой своей организованности, своего авторитета. «Здесь, — писал В. И. Ленин, — она выступает не только и даже не столько, как применение средств принуждения всего аппарата государственной власти для подавления сопротивления эксплуататоров... тут можно победить в том случае, если пролетариат свою диктатуру осуществит, как величайшую организованную, организационную и моральную силу для всех трудящихся и в том числе трудящихся непролетарских масс»³. Диктатура пролетариата в корне отличается от диктатуры эксплуататорских классов. Она означает действительную демократию — правление народа. Это диктатура трудящегося большинства над эксплуататорским меньшинством.

С построением зрелого социализма, с переходом на идейно-политические позиции рабочего класса всех слоев населения диктатура пролетариата, выполнив свою историческую миссию, перестает быть необходимой. Завершается процесс ее перерастания в политическую систему всего народа под руководством рабочего класса, получивший свое начало еще в ходе построения общества развитого социализма. Начинается второй этап развития политической системы советского общества, охватывающий период зрелого социализма.

Перерастание диктатуры пролетариата в политическую систему всего народа является важнейшей закономерностью ее развития. Рабочий

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 40. С. 304–305.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 4. С. 447.

³ См.: Фарберов Н. П. Указ. соч. С. 23.

класс — единственный в истории класс, который не ставит целью увековечение своей власти. «Если пролетариат в борьбе против буржуазии, — писали К. Маркс и Ф. Энгельс в “Манифесте Коммунистической партии”, — непременно объединяется в класс, если путем революции он превращает себя в господствующий класс и в качестве господствующего класса силой упраздняет старые производственные отношения, то вместе с этими производственными отношениями он уничтожает условия существования классовой противоположности, а также классов вообще, а тем самым и свое собственное господство как класса»¹.

Диктатура пролетариата и политическая система всего народа являются двумя этапами развития политической системы одного и того же, социалистического типа. Поэтому между ними нет и не может быть «китайской стены». Диктатура пролетариата таила в зародыше и все более полно развивала и раскрывала черты, ярко проявившиеся уже в условиях всенародной социалистической демократии². Политическая система всего народа продолжает дело, начатое диктатурой пролетариата. Однако, будучи различными этапами в развитии советской политической системы, и диктатура пролетариата, и политическая система всего народа характеризуются присущими каждой из них формами и методами осуществления власти.

Политическая система развитого социализма связана с этапом общественного развития, который охватывается первой (социалистической) фазой коммунистической общественно-экономической формации. Отсюда следует, что развитие политической системы зрелого социализма определяется закономерностями, свойственными социализму в целом. Вместе с тем на этапе зрелого социализма особенно отчетливо выявляется неразрывная связь, преемственность социализма и коммунизма, все более усиливаются элементы общественных отношений, отличающих социализм от коммунизма³.

В условиях зрелого социализма, социальный облик которого характеризуется растущей однородностью, базирующейся на нерушимом союзе рабочего класса, колхозного крестьянства и народной интеллигенции, политическая система общества является общенародной. Однако при этом она по-прежнему сохраняет свой классовый характер, проявляющийся в том, что ведущей силой общества выступает рабочий класс, который посредством политической системы в союзе со всеми трудящимися регулирует политические отношения с целью

¹ См.: *Топорнин Б. Н.* Политическая система социализма. М., 1972. С. 78.

² *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 33. С. 116.

³ См. подробнее: Политическая система советского общества. Киев, 1981. С. 50–62; Радянська державність і демократ на сучасному етапі., Кшв, 1983; Актуальные проблемы современного политического развития. С. 7–125.

реализации своих коренных интересов, интересов всех трудящихся. Существенное влияние на развитие политической системы зрелого социализма оказывает свойственное ему расширение и углубление процессов, связанных с растущей социальной однородностью в обществе.

Важной чертой политической системы развитого социализма является ее глубокое соответствие социально-психологическому укладу жизни советских людей, социалистическому образу жизни. В условиях развитого социализма происходит дальнейшее сближение политической власти с обществом и каждым его членом. Политическая система развитого социализма создает все необходимые условия для всестороннего развития личности, ее политической активности и самовыражения во всех областях экономической, политической, социальной и духовной жизни общества, по отношению к которым политическая система развитого социализма выступает в качестве интегрирующего фактора. В свою очередь, советские люди, проявляя высокую социально-политическую активность, способствуют укреплению, развитию и дальнейшему совершенствованию политической системы развитого социализма.

Политическая система развитого социализма — это первая в истории политическая система, управляющая развитым социалистическим обществом, где никакой социальный слой не отстраняется от власти и не подавляется, где практически весь народ поднялся «...до самостоятельного участия не только в голосованиях и выборах, но и в повседневном управлении»¹, поскольку общество развитого социализма стало и обществом развитой социалистической демократии. На этапе зрелого социализма в условиях его политической системы все более широкое и активное участие трудящихся масс в управлении жизнью страны прочно утвердилось в качестве центрального направления политического развития советского общества.

Развитой социализм — динамичное, постоянно развивающееся общество. Вместе с его развитием развивается и его политическая система². «Основным направлением развития политической системы советского общества, — указывается в Конституции СССР (ст. 9), — является дальнейшее развертывание социалистической демократии: 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». Политическая система развитого социализма постепенно перерастает в коммунистическое общественное самоуправление.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 42. С. 27.

² Там же. Т. 8. С. 123.

Как уже ранее отмечалось, политическая система общества является компонентом общественного строя. В свою очередь, общественный строй – исторически конкретный тип социальной системы одной отдельно взятой страны (именно страны как общества, но не государства, которое является понятием более узким, чем общество). В соответствии с действующими советскими конституциями у нас общественный строй имеют СССР, союзные и автономные республики (как страны). Означает ли это, что каждая из этих социальных систем имеет свою политическую систему общества? Думается, что нет. Дело в том, что политика в рамках советского общества носит единый характер, едины и такие важные субъекты политических отношений, как рабочий класс, колхозное крестьянство, интеллигенция. Поэтому политическая система советского общества строится не по территориальному принципу, не как сумма ее республиканских подсистем, а как совокупность ее субъектов, проводящих в жизнь политику соответствующих социальных общностей, исходя из интересов всего советского общества и с учетом интересов его национально-территориальных компонентов. Именно поэтому во всех конституциях союзных и автономных республик говорится только об одной политической системе – политической системе советского общества.

Закрепляя основы общественного строя СССР, Конституция СССР 1977 г. на первое место среди них ставит политическую систему советского общества. Это объясняется прежде всего диалектикой взаимосвязей, существующих между политикой и экономикой. Как уже ранее отмечалось, зависимость политики от экономики, обусловленная решающим влиянием экономического базиса на надстройку, – это исходный принцип научного анализа политики. Этот принцип является исходным и при анализе соотношения политической и экономической систем советского общества.

Однако, анализируя взаимосвязи между политикой и экономикой, основоположники марксизма-ленинизма пришли вместе с тем к выводу, что политика имеет первенство над экономикой, отражающее значение политики в классовой борьбе, в решении экономических и других общественных задач. «Политика, – указывал В. И. Ленин, – не может не иметь первенства над экономикой. Рассуждать иначе, значит забывать азбуку марксизма»¹.

Важнейшая роль политики, ее активное влияние на экономику и другие сферы общественной жизни находит отражение и в соотношении политической и экономической систем советского общества. Так же как и политика, политическая система советского общества не может не иметь первенства над его экономической системой. Ведь для того,

¹ *Афанасьев В. Г.* Системность и общество. С. 71.

чтобы решить задачи экономического преобразования общества, задачи культурной революции, рабочий класс должен прежде всего установить свое политическое господство, взять в руки политическую власть. И даже уже взяв в свои руки политическую власть, рабочий класс не сможет удержать господствующее положение, если он не обеспечит правильный политический подход к решению экономических вопросов.

Первенство политической системы над экономической является проявлением общей тенденции к увеличению роли субъективного фактора в социалистическом обществе, непосредственным выражением которого является повышение руководящей роли рабочего класса и его авангарда — Коммунистической партии.

Закрепляя первенство политической системы советского общества над другими основами общественного строя СССР, Конституция СССР отражает также и то соотношение, которое существует между политической системой общества и социальной основой Советского государства.

Политика, ее содержание обусловлены классово-структурной структурой общества. Этой структурой определяется и его политическая система. Однако между социальной основой СССР и политической системой советского общества соотношение совсем иное. Социальная основа СССР, которую составляет нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции, является в то же время политической основой советского общества, т. е. категорией, производной от политики и являющейся следствием функционирования политической системы советского общества. Это и определяет первенство политической системы советского общества над его политической основой, являющейся социальной основой Советского государства.

Сущностью политической системы советского общества является единство политики и практики коммунистического строительства, осуществляемого комплексом органически взаимосвязанных ее компонентов, занимающих определенное место в этой системе. Рассмотрим компоненты политической системы советского общества.

§ 2. Субъекты политической системы советского общества

Политическая система советского общества, как и всякая другая целостная система, обладает соответствующим составом — известным количеством определенных компонентов, частей. «...Всегда, — писал В. И. Ленин, — существует разделение целого на части»¹.

«Части, компоненты целостной системы в их широком философском понимании, — пишет В. Г. Афанасьев, — это не результат произвольного механического членения целого... а **структурные единицы**,

¹ *Афанасьев В. Г.* Системность и общество. С. 72.

взаимодействующие с другими структурными единицами в рамках данной целостной системы»¹. При этом в качестве компонентов, частей целого он рассматривает те структурные единицы, взаимодействие которых и вызывает, порождает присущие целому качественные особенности².

Думается, что такой подход дает необходимый ключ к выявлению компонентов политической системы советского общества. Ими являются не любые части этой системы, а только те из них, которые, взаимодействуя, порождают присущие политической системе качественные особенности.

Компоненты политической системы, являясь носителями ее предметно-практической деятельности и осуществляя сознательное воздействие на различные сферы жизни общества для достижения целей системы, выступают в качестве ее субъектов.

В литературе высказаны различные мнения относительно состава субъектов политической системы советского общества. Все исследователи этого вопроса включают в число субъектов политической системы государство. Кроме того, они рассматривают в качестве субъектов также партию и некоторые общественные организации³, другие — партию и все общественные организации⁴, третьи — партию, все общественные организации и трудовые коллективы⁵, четвертые — все общественные организации (включая сюда партию) и трудовые коллективы⁶. Наконец, как уже ранее отмечалось, в литературе высказано мнение, что субъектами политической системы являются также народ, классы, нации, семья, личность⁷.

Все это говорит о том, что определение состава субъектов политической системы советского общества нуждается в таких критериях, которые позволили бы отграничить субъекты политической системы советского общества от всех других компонентов общественной жизни, которые по тем или иным признакам могут претендовать на эту роль.

Надо сказать, что в литературе такие критерии уже предложены⁸. В их число входит прежде всего **организационный критерий**, согласно которому

¹ См., например: *Манов Г. Н.* Указ. соч. С. 32–33.

² См.: *Марченко М. Н.* Политическая организация советского общества. М., 1979.

³ См., например: *Тихомиров Ю. А.* Субъекты советской политической системы // Правоведение. 1981. № 5. С. 4.

⁴ См.: *Рожко И. Н.* Общественные организации трудящихся в политической организации советского общества. Системный анализ: автореф. ... канд. дис. М., 1973. С. 5.

⁵ См.: *Бельх А. К.* Указ. соч. и др.

⁶ См., например: *Марченко М. Н.* Демократические основы политической организации советского общества. М., 1977. С. 27.

⁷ См.: *Ленин В. И.* Поли. собр. соч. Т. 8. С. 241–242.

⁸ См.: *Денисов А. И.* Государство, общество и личность в период строительства коммунизма // Советское государство и право. 1961. № 10. С. 60.

субъекты политической системы, призванные опосредствовать деятельность других социальных общностей и выражать их волю, не могут быть ничем иным кроме **организаций**, создаваемых с этой целью и представляющих отдельные ячейки человеческого коллектива, хотя бы в минимальной степени оформленные¹. Это означает, что субъектами политической системы советского общества не могут являться такие социальные общности, как классы, народ, нации, а также отдельные личности.

Советский народ, являясь активным участником политической жизни, формирует социалистическую политику, непосредственно выражает свою волю при решении важнейших политических вопросов. Активную роль в этих процессах играют классы и нации. Однако эти социальные общности действуют почти исключительно через создаваемые ими организации, входящие в политическую систему советского общества и представляющие основные организационные формы их политической деятельности. Поэтому включать их в систему организационных форм их собственной деятельности было бы, конечно, нелогично. Представляется, что такое включение означало бы недооценку той первичной по отношению к политической системе роли, которая фактически принадлежит народу, классам, нациям и другим важнейшим социальным общностям советского общества.

Серьезного внимания заслуживает также вопрос о роли в политической системе советского общества отдельных личностей. Социалистическая личность — активный участник коммунистического строительства. В труде, включающем как экономическую, культурно-воспитательную, так и политическую деятельность, члены советского общества формируются как социалистические личности². Воздвигая заводы и фабрики, создавая и укрепляя колхозы и совхозы, совершенствуя общественные отношения, приумножая духовные богатства, советские люди образуют высокоорганизованное общество сознательных и свободных тружеников, преданных коммунистическим идеалам.

Таким образом, участие советских граждан в осуществлении политики, с одной стороны, является неперенным условием успешного проведения самой политики, а с другой стороны, важной стороной воспитания советского человека активным строителем коммунистического общества. Являясь органической частью общества, социалистическая личность самой природой общества поднята к социальной, в том числе и политической активности, которая обеспечивается всем социальным строем общества. И тем не менее субъектом политической системы советского общества личность быть не может, потому

¹ См.: *Копейчиков В. В.* Механизм Советского государства. М., 1968. С. 149.

² См.: *Афанасьев В. Г.* Указ. соч. С. 74.

что политика выражает отношения не между отдельными личностями, а между классами и другими крупными социальными общностями.

Правда, в литературе предпринята попытка доказать, что, когда говорится о личности как субъекте политической системы советского общества, речь идет не об отдельных индивидах и их качествах, а о социалистических личностях, т. е. о наиболее важной общественной характеристике личности в социалистическом обществе, обусловленной, с одной стороны, ее принадлежностью как к обществу в целом, так и к определенному классу, а с другой — полностью учитывающей единство и общую направленность деятельности двух дружественных классов нашей страны во всех без исключения сферах политической жизни общества¹. Однако, на наш взгляд, никакая личность, даже социалистическая, не может явиться носителем предметно-практической деятельности всего народа, целого класса или всей нации.

Это, разумеется, не означает, что личность вообще исключается из политической системы. Она, несомненно, входит в состав политической системы, но не непосредственно, а через другие субъекты в качестве их элемента, т. е. в качестве элемента каждого из субъектов политической системы².

Другим критерием принадлежности компонентов общественной жизни к числу субъектов политической системы является их **политический характер**. Таким образом, субъектами политической системы советского общества являются не любые, а только **политические организации**, действующие в рамках советского общества.

Это означает, что субъектом политической системы советского общества не является такой социальный элемент, как семья, поскольку она политической организацией не является. Правда, А. К. Белых полагает, что политический аспект семьи «непосредственно выражается в осуществляемой функции по воспитанию детей», что внутри семьи «закладываются основы не только нравственного, но и политического облика будущего члена общества»³. Между тем представляется, что такого рода аспект деятельности едва ли можно признать политическим, поскольку политический характер имеют только такие организации, которые в той или иной мере связаны с осуществлением политической власти.

¹ *Белых А. К.* Указ. соч. С. 47–48.

² В этой связи в литературе высказано мнение о том, что в зависимости от места и роли политического аспекта в деятельности той или иной организации все они могут быть условно разделены на собственно политические, несобственно политические и организации, имеющие лишь политическую окраску (см.: *Кривушин Л. Т.* О формах социально-политических организаций общества в период строительства коммунизма // Вестник Ленинградского университета. Серия экономики, философии и права. 1965. № 5. С. 52; *Разин В. И.* Политическая организация общества. М., 1967. С. 18; *Белых А. К.* Указ. соч. С. 60–61; и др.).

³ См.: *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 39. С. 80.

Однако связь субъектов политической системы советского общества с осуществлением политической власти не означает, что все они по своему политическому характеру являются однородными. Наоборот, политический аспект в их деятельности зависит от назначения каждого из них. В результате часть из этих субъектов являются собственно политическими организациями. Остальные же создаются для иных целей, и политический аспект в их деятельности не играет ведущей роли¹.

Руководствуясь рассмотренными критериями, можно определить круг субъектов политической системы советского общества. Традиционным субъектом политической системы любого классового общества, включая и советское, является государство. Вопрос о государственной власти является фокусом всех политических вопросов современности². С государственной властью, с тем или иным отношением к ней непосредственно в конечном счете связана вся политическая жизнь общества. «...Политика, — указывал В. И. Ленин, — есть участие в делах *государства*, направление государства, определение форм, задач, содержания деятельности государства...»³ При помощи государства экономически господствующий класс становится также политически господствующим классом⁴. В рамках политической системы всего народа государство становится политической организацией власти всего народа.

Важнейшим фактором политической жизни советского общества, субъектом его политической системы является Коммунистическая партия. «Марксизм, — подчеркивал В. И. Ленин, — учит... что только политическая партия рабочего класса, т. е. Коммунистическая партия, в состоянии объединить, воспитать, организовать такой авангард пролетариата и всей трудящейся массы, который один в состоянии противостоять неизбежным мелкобуржуазным колебаниям этой массы, неизбежным традициям и рецидивам профессионалистской узости или профессионалистских предрассудков среди пролетариата и руководить всей объединенной деятельностью всего пролетариата, т. е. руководить им политически, а через него руководить всеми трудящимися массами»⁵. Созданная в качестве высшей, наиболее развитой формы политической организации рабочего класса, КПСС в условиях развитого социализма становится высшей формой общественно-политической организации всего народа.

Наряду с партией в советском обществе существуют и другие негосударственные организации, оказывающие существенное влия-

¹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. С. 340.

² См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 171.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 94.

⁴ Там же. Т. 41. С. 31.

⁵ Там же. Т. 42. С. 204.

ние на его политическую жизнь. Среди них особое место занимают общественные организации. В работе «Детская болезнь “левизны” в коммунизме» В. И. Ленин писал, что «общий механизм пролетарской государственной власти» включает в себя Советы, профсоюзы, беспартийные рабочие и крестьянские конференции, что через профсоюзы «партия связана тесно с классом и с массой...»¹ «...Профсоюзы, — писал В. И. Ленин в работе “О профессиональных союзах, о текущем моменте и об ошибках т. Троцкого”, — создают *связь* авангарда с массами...»² В той же работе В. И. Ленин говорит о том, что диктатуру осуществляет авангард рабочего класса посредством как бы зубчатых колес³. Далее В. И. Ленин опять подчеркивает: «Нельзя осуществлять диктатуру без нескольких “приводов” от авангарда к массе передового класса, от него к массе трудящихся»⁴.

Эти «приводы», являющиеся общественными организациями, выполняют важную политическую роль связующего звена между партией и рабочим классом в условиях диктатуры пролетариата. Они осуществляют эту роль и в условиях развитого социалистического общества, приобретая тем самым политический характер.

Как уже отмечалось, в литературе высказывалось мнение, что не все общественные организации являются субъектами политической системы советского общества, а только те из них, которые занимаются решением каких-либо общегосударственных политических задач⁵, «которые имеют отношение к осуществлению государственной власти и являются школой управления государственными и общественными делами»⁶. Однако такая постановка вопроса является беспочвенной прежде всего потому, что у нас в обществе нет и не может быть каких-либо общественных организаций, которые не решали бы политических задач, не являлись бы школой управления государственными и общественными делами. Именно поэтому Конституция СССР (ст. 7 и 51) не предусматривает никаких различий между советскими общественными организациями. Что же касается общегосударственного уровня политических задач, решаемых общественными организациями, то здесь прежде всего необходимо выяснить, что следует понимать под такого рода уровнем. Если речь идет о характере самих задач, их содержании, то они

¹ См. Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 204.

² Там же. С. 205.

³ См.: Манов Г. Н. Государство и политическая организация общества. М., 1974. С. 213.

⁴ Арефьева Г. С. Политическая организация общества. М., 1967. С. 69–70.

⁵ Копейчиков В. В. Механизм Советского государства. С. 154.

⁶ Сборник Уставов организаций потребительской кооперации СССР. М., 1980. С. 91–92.

как минимум сводятся к участию каждой общественной организации в управлении государственными и общественными делами и в этом смысле, следовательно, не могут служить основанием для исключения из числа политических организаций. Если же речь идет об уровне централизации общественных организаций, то и это не может служить основанием для проведения каких-либо различий между ними с точки зрения их политического характера. Известно, например, что правовой режим колхозов отличается от режима тех общественных организаций, системе которых свойственно большее организационное единство, большая степень организационной централизации (например, профсоюзы или комсомол). Тем не менее едва ли у кого может возникнуть мысль о том, что уровень задач, решаемых колхозами, не позволяет говорить о политическом характере этих общественных организаций.

В литературе приводятся и другие аргументы в пользу исключения части общественных организаций из числа субъектов политической системы советского общества. «На наш взгляд, — пишет В. В. Копейчиков, — не все общественные организации имеют политический характер. И это относится не только к церкви. Не обладают политическим характером, но совсем по другим причинам, и различного рода организации коллекционеров (филателистов, нумизматов и т. п.), организации садоводов-любителей, общества инвалидов и т. п. Некоторые из этих организаций имеют свои уставы, санкционированные соответствующим государственным органом, однако это не изменяет положения.

Конечно, путем соответствующей оценки различных общественных связей можно прийти к выводу об определенной политической значимости данных организаций, но в любом случае она будет носить косвенный характер. Решающим моментом в создании подобных организаций служат чисто личные склонности определенной группы людей к занятию подобной деятельностью. Общественный интерес не имеет здесь другой направленности, кроме стремления предоставить членам общества возможность развивать свои склонности. В деятельности же общественных организаций, носящих политический характер, общественный интерес целиком совпадает с личным и по своему содержанию, что является исключительно важным фактором»¹. *Думается, что такой подход к решению рассматриваемого вопроса не может не вызвать возражений. Дело в том, что непосредственные цели любой общественной организации всегда связаны с задачей, стоящей перед обществом в целом. Этот факт нашел свое отражение и в уставах, которые принимаются общественными организациями, и в советском за-*

¹ См. подробнее: Ягдольская Ц. А. Общественные организации в СССР. М., 1972. С. 23—29.

конодательстве, регулирующем их правовое положение. Так, в Уставе Центрального союза потребительских обществ СССР (Центросоюза СССР), принятом X съездом уполномоченных потребительской (кооперации) СССР 14 ноября 1979 г., сказано: «Потребительская (кооперация) СССР является массовой общественно-хозяйственной организацией, призванной развивать торговлю на селе, изыскивать и вовлекать в оборот местные товарные ресурсы, улучшать обслуживание трудящихся. Своей торговлей, заготовительной и производственной деятельностью она активно способствует осуществлению аграрной политики Коммунистической партии, повышению материального благосостояния городского и сельского населения... Она является одной из форм вовлечения масс в коммунистическое строительство, коммунистического воспитания и школой общественного самоуправления, содействует развитию социалистической демократии»¹. Это главное, что придает общественным организациям политический характер, отличает их от других организаций.

Взаимосвязь непосредственной цели организации с задачами общества предопределяет и специфику того интереса, который проявляется членом организации к ее деятельности, и характер соотношения личного интереса с общественным. Личная заинтересованность члена общественной организации в ее деятельности существует всегда, поскольку она отвечает его индивидуальным потребностям. Однако личный интерес, обусловленный в конечном счете общественными потребностями, всегда сочетается с интересом общественным. В результате личность в общественной организации через свой интерес идет к интересу общественному².

Итак, личный интерес, интерес организации и общественный интерес совпадают во всех советских общественных организациях независимо от места политического аспекта в их деятельности. А это значит, что особенности внутреннего содержания личного интереса и форм его сочетания с общественными не могут служить основанием для исключения части общественных организаций из состава политической системы советского общества.

Подчеркивая политический характер всех общественных организаций при социализме, необходимо отметить, что среди общественных организаций имеются как такие, которые преследуют непосредственно политические цели (например, комсомол) и, следовательно, являются политическими организациями в самом прямом смысле этого слова, так и такие, которые, не являясь непосредственно политическими, преследуют экономические, научные, культурно-просветительные и другие

¹ См.: Макаров Ю. М., Чихичин И. Н. Система общественных объединений в политической организации советского общества. Саратов, 1971. С. 54.

² Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР. С. 32–33.

цели. Однако это не исключает политического аспекта их деятельности. Иной подход к этой проблеме не только означал бы фактическую недооценку роли общественных организаций в жизни советского общества, но и, как уже правильно отмечалось в литературе, мог бы привести к выводу о том, что в социалистическом обществе есть какая-то неполитическая система общественных организаций, существующих и функционирующих рядом с политической системой общества¹.

Общественные организации отличаются друг от друга по конкретным целям и роли в обществе, но обладают также рядом типичных, объединяющих их признаков. обстоятельное исследование этих признаков позволило Ц. А. Ямпольской сделать вывод о том, что общественная организация в СССР — «это добровольное, но закрепленное формальным членством объединение советских граждан, которое, будучи построено на основе демократического централизма, самоуправления и самодеятельности, имеет своей задачей в соответствии с указанными интересами и правами объединившихся лиц осуществление деятельности, направленной на достижение целей организации, а тем самым одновременно на участие в коммунистическом строительстве»².

Это определение не только правильно очерчивает общий круг характерных черт общественных организаций, отграничивая их от общей массы разнообразных добровольных объединений и ассоциаций, но и позволяет, в частности, отказаться от бытовавшего длительное время в нашей литературе деления всех общественных организаций на массовые общественные организации и органы общественной самодеятельности населения³, которые в прямом смысле слова общественными организациями не являются. По этому пути пошло в настоящее время и действующее законодательство. Так, Конституция СССР (ст. 48), закрепляя право граждан СССР участвовать в управлении государственными и общественными делами, указывает, в частности, что это право обеспечивается возможностью принимать участие в работе «общественных организаций и органов общественного самоуправления».

Следует подчеркнуть, что о составе субъектов политической системы советского общества нельзя говорить вообще, абстрагируясь от конкретного исторического этапа развития этой системы, в процессе которого этот состав претерпевает определенные изменения.

Как известно, механизм (система) диктатуры пролетариата включал целый комплекс массовых организаций, связывающих Коммуни-

¹ См., например: Советское строительство. М., 1979. С. 201–209.

² См.: Лукьянов А. И., Лазарев Б. М. Советское государство и общественные организации. М., 1961. С. 17.

³ См.: Бельх А. К. Указ. соч. С. 45; Копейчиков В. В. Механизм Советского государства. С. 150–153; и др.

стическую партию со всем рабочим классом (профсоюзы), со всеми трудящимися (Советское государство), с крестьянством (кооперация), с молодежью (комсомол) и другими слоями трудящихся (прочие массовые объединения)¹. Таким образом, субъектами политической системы советского общества в период диктатуры пролетариата являлись государство, партия и общественные организации.

В процессе построения развитого социализма субъектами политической системы советского общества становятся трудовые коллективы, представляющие объединения всех работников, осуществляющих совместную трудовую деятельность на государственных общественных предприятиях, в учреждениях, организациях, в колхозах и иных кооперативных организациях. Возникнув как экономическая категория, они постепенно превратились в категорию политико-экономическую, играющую все более важную роль в жизни социалистического общества, в управлении государственными и общественными делами, в управлении делами своего предприятия, учреждения. Это обстоятельство получило отражение в Конституции СССР (ст. 8), которая рассматривает трудовые коллективы в качестве субъекта советской политической системы наряду с государством, партией и общественными организациями (гл. 1).

Правда, вопрос о принадлежности трудовых коллективов к числу субъектов политической системы советского общества, возникший еще до принятия Конституции СССР 1977 г.², продолжает порождать споры в советской правовой литературе³.

Так, М. Н. Марченко полагает, что вопрос о политическом характере этих коллективов не является бесспорным, поскольку трудовые коллективы, выступая социалистическими классовыми образованиями, отражают преимущественно именно экономическую сторону класса, характеризующую класс *как* «экономическое явление», как «совокупность решающих экономических отношений». По его мнению, производственный (коллектив отражает прежде всего отношения того или иного класса к основным средствам производства, его место в системе производства и раскрывает определенную систему связей, отношений между производителями, возникающих в процессе производства. Поэтому производственный коллектив проявляется прежде

¹ См.: Манов Г. Н. Рецензия на кн. И. П. Ильинского «Политическая организация социалистического общества» // Советское государство и право. 1977. № 12. С. 137–138; Марченко М. Н. Политическая организация советского общества. М., 1979; и др.

² См.: Марченко Н. Н. Политическая организация советского общества и ее буржуазные фальсификаторы. М., 1983. С. 86–88.

³ См., например, ст. 58 Положения о выборах в Верховный Совет СССР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета СССР от 3 января 1950 г. с последующими изменениями и дополнениями.

всего как экономическая, но не как политическая категория в сфере непосредственного производства. В управлении производством трудовой коллектив, по мнению М. Н. Марченко, также выступает носителем не политических, а материальных отношений, поскольку управленческие отношения, возникающие при этом, являются прямо или косвенно отношениями по поводу производства материальных благ, их частичного распределения, обмена или потребления¹.

Анализируя эти соображения, можно сказать, что они правильно раскрывают экономический аспект деятельности трудовых коллективов, не учитывая в полной мере ее политическую сторону. Как уже ранее отмечалось, политический характер организации определяется не целями ее создания и не тем удельным весом, который занимает в ее деятельности политический аспект, а наличием самого этого аспекта. Политический аспект в деятельности трудовых коллективов был достаточно ярко выражен еще до принятия Конституции СССР 1977 г. Так, например, Положениями о выборах в Верховный Совет СССР, в Верховные Советы союзных и автономных республик и в местные Советы депутатов трудящихся предусматривалось право выставления кандидатов в депутаты общими собраниями рабочих и служащих по предприятиям и учреждениям, а также по совхозам². Общим собраниям рабочих и служащих было предоставлено также право возбуждения вопроса об отзыве депутата³. Принятый в 1972 г. Закон о статусе депутатов Советов депутатов трудящихся в СССР (ст. 20) предусматривал проведение отчетов депутатов по требованию коллективов трудящихся, выставивших их кандидатами в депутаты и т. д.

Не являлись чисто материальными и управленческие отношения, носителем которых до принятия Конституции СССР 1977 г. был трудовой коллектив. Во-первых, нужно заметить, что управленческие отношения сами по себе вообще не могут (быть ни экономическими, ни политическими). В зависимости от сферы управления, т. е. в зависимости от того, что управляется, они приобретают лишь экономическую, политическую, идеологическую направленность⁴. Во-вторых, управление конкретными сферами общественной жизни, конкретными объектами, и большими и малыми, есть не что иное, как реализация политики, воплощение политики в решении конкретных специфических задач коммунистического строительства. Поэтому политический элемент присутствует практически во всех управленческих отношениях.

¹ См., например, ст. 2 Закона о порядке отзыва депутатов краевого, областного, окружного, районного, городского, сельского, поселкового Совета депутатов трудящихся РСФСР.

² См.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. М., 1973. С. 164.

³ См.: Тихомиров Ю. А. Субъекты советской политической системы. С. 6–8.

⁴ См.: Ямольская Ц. А. Общественные организации в СССР. С. 94; Шуглик А. И. Закономерности становления и развития общественных организаций. М., 1977. С. 15–30.

После принятия Конституции СССР 1977 г. и Закона о трудовых коллективах политический аспект деятельности трудовых коллективов стал еще более очевидным.

Субъекты политической системы советского общества как политические организации характеризуются рядом признаков¹.

Во-первых, все они выражают интересы тех или иных социальных общностей. Так, в соответствии с Конституцией СССР (ст. 1) Союз ССР выражает волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны. В ст. 6 также указывается, что КПСС существует для народа и служит народу, т. е. выражает интересы всего советского народа.

Во-вторых, каждый субъект политической системы является относительно целостной и однородной подсистемой, в качестве которой он и входит в политическую систему советского общества. Это означает, что составные элементы субъекта не входят в политическую систему непосредственно, сами по себе, а лишь через соответствующую подсистему. Таким образом, субъектом политической системы советского общества являются, например, не отдельные общественные организации, а вся их система в целом. Следовательно, для того чтобы представить себе структуру политической системы советского общества, необходимо исследовать структуру каждого ее субъекта.

Наиболее сложной структурой обладает такой субъект советской политической системы, как Советское государство. Прежде чем раскрыть его структуру, необходимо установить, какой смысл вкладывается в само понятие «советское государство», когда оно используется для обозначения одного из субъектов советской политической системы.

Конституция СССР, характеризуя Советское государство как субъект политической системы советского общества, использует в этих целях два термина: «Союз Советских Социалистических Республик как социалистическое общенародное государство» (ст. 1) и «Советское государство» (ст. 3 и 4).

Конституции союзных и автономных республик, характеризуя Советское государство как субъект политической системы советского общества, используют в этих целях также два термина. В конституциях союзных республик говорится о соответствующей союзной республике как о социалистическом общенародном государстве и о Советском государстве. В конституциях автономных республик говорится о соответствующей автономной республике как о социалистическом общенародном государстве и о Советском государстве.

¹ См.: Рецензия на кн. Ц. А. Ямпольской «Общественные организации в СССР» // Советское государство и право. 1973. № 7. С. 136.

Все это дает основание сделать вывод о том, что советские конституции под Советским государством как субъектом политической системы советского общества понимают не Союз ССР, союзные республики, автономные республики, а Советское государство как государственную организацию всего советского народа.

Следовательно, именно эта государственная организация всего советского народа и образует ту подсистему, которая входит в макросистему – политическую систему советского общества. В свою очередь, Союз ССР и другие советские государства входят в упомянутую подсистему в качестве ее субподсистем, а их органы – в качестве их составных частей.

Союз ССР, союзные и автономные республики, выражая интересы различных социальных общностей, осуществляют свою деятельность главным образом через соответствующие государственные органы, которым поэтому принадлежит наиболее активная роль в рамках всей подсистемы. Они также выступают в качестве наиболее подвижной части подсистемы, поскольку в силу своего специфического положения в рамках подсистемы наиболее подвержены разного рода изменениям, обусловленным различными переменами, происходящими в политической, экономической и социальной жизни советского общества.

Место государственных органов в механизме Советского государства определяется Конституцией СССР, конституциями союзных и автономных республик, которые устанавливают систему и полномочия этих органов.

Ведущее положение в системе государственных органов занимают Советы народных депутатов. Избранные непосредственно населением, объединяющие весь советский народ, Советы представляют собой организационную базу формирования других государственных органов и руководства ими.

В отличие от Советского государства, партия входит в политическую систему советского общества не как сумма нескольких политических организаций, а как единая политическая организация. Это объясняется тем, что партия построена не на федеративных началах, как Советское государство, а как единая централизованная организация.

Наличие в нашей стране единой, централизованной партии цементирует политическую систему советского общества, обеспечивает ее слаженное функционирование.

Однако, будучи единой централизованной политической организацией, партия вместе с тем является социальной системой, имеющей свои подсистемы в лице ее территориальных организаций и их составные части – системы партийных органов и первичных организаций.

Сложной структурой отличаются общественные организации как субъект советской политической системы. В литературе уже отмечалось, что советские общественные организации — это не простая сумма добровольных объединений советских граждан, создаваемых в соответствии с целями коммунистического строительства для удовлетворения их многообразных интересов. Это сложная система, в которой каждая из общественных организаций занимает свое особое место¹. *Однако эта точка зрения вызвала определенные возражения. Так, С. С. Алексеев и И. Я. Дюрягин полагают, что общественные организации, оставаясь совокупностью общественных форм, не создают самостоятельной системы в точном и строгом смысле слова, поскольку в этой совокупности «в полной мере» не проявляются те «системообразующие характеристики и факторы», которые присущи, в частности, системе государственных органов².*

Надо сказать, что в этих возражениях есть, несомненно, резон. Дело в том, что по степени целостности система общественных организаций, действительно, отличается от многих других систем. И тем не менее есть основания рассматривать общественные организации в их совокупности как целостное множество связанных между собой компонентов, сочетающее в себе преобладающие черты целостности с ярко выраженными чертами суммативности, которые, однако, не лишают общественные организации качества целостного феномена политической системы.

Эти качества обусловлены рядом черт, свойственных общественным организациям³. Во-первых, эти организации создаются и действуют на единой конституционной базе права советских граждан на объединение в общественные организации.

Выступая в качестве различных организационных форм реализации права советских граждан на объединение в общественные организации, они приобретают свойство определенной целостности.

Во-вторых, общественные организации имеют единую экономическую и социально-классовую основу, общую субстративную основу (типичные признаки и качества «политичности»), такие объединяющие их признаки, как добровольность членства, сочетание личных и общественных интересов, самоуправляемость и др., они решают общие для всех них задачи строительства коммунизма. Все это также позволяет рассматривать их в качестве некоего целого, относительно автономного элемента политической системы общества.

¹ См., подробнее: *Щиглик А. И.* Закономерности становления и развития общественных организаций в СССР. С. 29–30.

² См.: *Ямпольская Ц. А.* Общественные организации в СССР. С. 57–60.

³ См.: *Кравченко В. В.* Общественные организации в системе социалистической демократии // Проблемы демократии в современном мире. М., 1967. С. 33–34.

В-третьих, советские общественные организации имеют развитые, прочные и устойчивые взаимосвязи, обусловленные общностью их задач в строительстве коммунизма, необходимостью координации усилий для их совместного решения. Эти взаимосвязи получили отражение в различных актах общественных организаций. Так, в Уставе профессиональных союзов СССР говорится, что они «осуществляют свою деятельность в тесном сотрудничестве и взаимодействии с различными общественными организациями, союзами и обществами трудящихся».

Стабильный характер этих взаимосвязей также свидетельствует об определенной степени целостности системы общественных организаций.

Многообразие видов общественных организаций, их специфика затрудняют выработку единого критерия классификации, который способствовал бы объективному отражению системы общественных организаций как целого и места в этой системе каждого его элемента. Поэтому неслучайно, что многие авторы при классификации общественных организаций исходят из различных критериев: цели, ради которой создана организация¹; характера членства²; особенностей непосредственных задач и характера деятельности³; функций общественных организаций⁴ и т. д.

Однако, несмотря на эти различия, конечные результаты классификации общественных организаций в основном совпадают. Они позволяют сделать вывод о том, что система общественных организаций как субъекта политической системы советского общества включает в настоящее время следующие подсистемы: I) Всесоюзный Ленинский Коммунистический Союз Молодежи (ВЛКСМ) и руководимая им Всесоюзная пионерская

¹ См.: *Гатинян А. А.* Некоторые проблемы правового статуса общественных организаций // Труды Калининградского государственного университета. Вып. III. Калининград, 1973. С. 9.

² См.: *Рожко И. Н.* Общественные организации трудящихся в политической организации советского общества. Системный анализ. С. 7–8.

³ Следует заметить, что иногда, как уже ранее отмечалось, в число этих подсистем включают и партию. Представляется, что, когда речь идет об общей характеристике общественных организаций в СССР, это вполне допустимо. Партия действительно в полной мере отвечает всем тем признакам, которые характерны для советских общественных организаций. Однако когда речь идет о характеристике системы общественных организаций как субъекта политической системы советского общества, включение в эту систему партии не является правомерным, поскольку, во-первых, это противоречит конституционному положению партии как самостоятельного субъекта политической системы и, во-вторых, нивелирует те различия в месте, которое отведено Конституцией СССР в политической системе КПСС и другим общественным организациям.

⁴ См.: *Шужлина Н. Г.* Роль и место трудовых коллективов в политической системе развитого социалистического общества (политико-правовые аспекты): автореф. канд. дис. Киев, 1982. С. 14.

организация им. В. И. Ленина; II) профессиональные союзы; III) кооперация; IV) творческие союзы; V) добровольные общества¹.

В свою очередь, эти подсистемы имеют свои подсистемы, которые также делятся на определенные составные части.

Система общественных организаций постоянно развивается. В ней возникают новые элементы, исчезают изжившие себя. Например, в конце 20-х гг. перестало существовать общество «Долой неграмотность!», выполнившее свое назначение. Наоборот, в 1947 г. было создано всесоюзное общество, получившее впоследствии наименование «Знание», призванное распространять марксистско-ленинское учение, разъяснять внутреннюю и внешнюю политику КПСС и советского правительства, пропагандировать знания в области науки, техники, литературы, искусства, способствовать организации самообразования трудящихся, содействовать использованию в производстве достижений науки, техники и передового опыта и т. д.

Так же как и общественные организации, в виде однородной подсистемы выступают в качестве субъекта политической системы и трудовые коллективы. Трудовые коллективы также являются своеобразной целостной системой, поскольку они действуют на единой законодательной основе — на базе Закона о трудовых коллективах; имеют единую экономическую и социально-классовую основу, а также типичные признаки и качества «политичности»; решают общие для всех коллективов задачи коммунистического строительства; имеют развитые и устойчивые взаимосвязи.

Однако если все государственные органы объединены в иерархическую структуру, обусловленную территориальными и отраслевыми связями, а общественные организации создаются, как правило, в масштабах всей страны или союзной республики, то трудовые коллективы — «это своего рода точечная подсистема, каждое звено которой относительно самостоятелно»².

Трудовые коллективы могут быть с учетом их специфики разделены на ряд подсистем, связанных с отдельными отраслями народного хозяйства, сферами государственной и общественной жизни, с кооперативными и другими общественными организациями. Своеобразную систему представляет и каждый отдельный трудовой коллектив, включающий целый ряд подразделений, администрацию, первичные общественные организации, их органы и т. д.

Важным признаком субъектов политической системы советского общества является то, что вся их организация и деятельность построены на основе единых принципов социалистического демократизма.

¹ См. подробнее: *Ямпольская Ц. А.* Общественные организации в СССР. С. 96–97.

² *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 23. С. 499.

Одним из определяющих принципов организации и деятельности субъектов политической системы является демократический централизм, основы которого объективно заложены в самой сущности социализма.

Единство необходимой централизации и широкого демократизма отчетливо проявляется в организационном строении всех субъектов политической системы. Однако при этом существуют определенные особенности, специфические формы практического выражения демократического централизма.

Так, применительно к организации и деятельности Советского государства этот принцип находит выражение в выборности всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетности их народу, в обязательности решений вышестоящих органов для нижестоящих. «Демократический централизм, — указывается далее в Конституции СССР, — сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело».

Партия как субъект политической системы также выступает в качестве системы организаций, построенных на основе принципа демократического централизма, который согласно ее уставу означает:

- а) выборность всех руководящих органов партии снизу доверху;
- б) периодическую отчетность партийных органов перед своими партийными организациями и перед вышестоящими органами;
- в) строгую партийную дисциплину и подчинение меньшинства большинству;
- г) безусловную обязательность решений высших органов для низших.

В отличие от Советского государства и партии общественные организации как субъект политической системы не являются демократически централизованной системой. Для отношений в рамках системы общественных организаций характерны более «мягкие» средства взаимодействия. Однако многие элементы этой системы построены и действуют на началах демократического централизма, который является основным среди различных демократических принципов организации и деятельности общественных организаций.

Система трудовых коллективов как субъект политической системы также характеризуется использованием между ее компонентами «мягких» средств взаимодействия. Однако основанное на демократическом централизме государственное руководство трудовыми коллективами придает всей их системе значительную степень «жесткости» и организованности.

Другим важным принципом, лежащим в основе организации и деятельности всех субъектов политической системы советского общества, является **принцип социалистической законности**. В. И. Ленин требовал строжайшего соблюдения законности в деятельности государственного

аппарата, призывал трудящихся свято соблюдать законы и предписания советской власти. Эти ленинские указания нашли отражение в Конституции СССР (ст. 4), в которой сказано, что Советское государство, все его органы действуют на основе социалистической законности, обеспечивают охрану правопорядка, интересов общества, прав и свобод граждан.

Однако, закрепляя этот принцип, Конституция СССР распространяет его не только на организацию и деятельность Советского государства. В ней указывается, что в рамках Конституции СССР действуют все партийные организации (ст. 6), что обязанность соблюдать Конституцию СССР и советские законы распространяется на все государственные и общественные организации, на всех должностных лиц (ст. 4). Таким образом, принцип социалистической законности является универсальным, поскольку он положен в основу организации и деятельности как государственных, так и общественных формирований.

Важнейшим принципом организации и деятельности всех субъектов политической системы советского общества является **руководящая и направляющая роль КПСС**. Под руководством партии в нашей стране была установлена власть трудящихся, построен социализм. Вся история КПСС – убедительное свидетельство неотделимости ее интересов от интересов народа. Своей героической, самоотверженной борьбой за дело социализма и коммунизма партия завоевала непререкаемый авторитет в народе, нерушимое доверие масс.

Характеризуя субъекты политической системы советского общества, можно говорить о значительной степени однотипности, тождественности принципов их построения и деятельности. Эта однотипность является основой для существования политической системы советского общества как прочного единства. Само же это единство достигается не наличием единых принципов, на которых строятся взаимоотношения между субъектами политической системы, а согласованностью действий этих субъектов, особым характером взаимоотношений, складывающихся внутри политической системы советского общества¹. Суть этих взаимоотношений – совместное выполнение всеми субъектами важнейших социальных функций политической системы, в процессе которого выявляется функциональная общность и специфика деятельности каждого из этих субъектов.

§ 3. Функции политической системы советского общества

Политическая система советского общества, как и любая другая целостная система, стремится к достижению определенных целей.

¹ О различных значениях понятия «функция» см.: *Тихомиров Ю. Л.* Управленческое решение. М., 1972; *Бачило И. Л.* Функции органов управления. М., 1976; и др.

Высшей и конечной целью этой системы является построение бесклассового коммунистического общества, в котором получит развитие общественное коммунистическое самоуправление. Наряду с высшей целью политическая система советского общества имеет и другие цели, различающиеся в зависимости от этапов ее развития. Часть из них является своеобразными вехами на пути к достижению высшей цели (построение основ социализма, развитого социализма и т. д.). Другая часть связана с той ведущей ролью, которую политическая система играет в вопросах осуществления политической власти. Так, на этапе диктатуры пролетариата важнейшей целью политической системы советского общества было обеспечение власти рабочего класса и всех трудящихся; в обществе развитого социализма — обеспечение полновластия всего советского народа.

Достижение всех этих целей требует со стороны политической системы определенных действий. Важнейшим проявлением активности политической системы являются ее функции. «...Различные общественные функции, — писал К. Маркс, — суть сменяющие друг друга способы жизнедеятельности»¹.

Вопрос о функциях советской политической системы — один из наиболее существенных в ее исследовании, поскольку в функциях непосредственно и наиболее полно проявляется классовая природа этой системы, ее роль и значение в жизни советского общества.

В советской правовой литературе понятия «функция» вообще и «функция политической системы советского общества» в частности употребляются в разных значениях². Общим в суждениях о понятии функции политической системы советского общества является то, что все они связывают это понятие с деятельностью политической системы и, таким образом, с ее сущностью. Однако подходы к характеристике соотношения функций и деятельности этой системы, функций и самой системы различаются. Что касается первого из этих вопросов, то функции политической системы обычно рассматриваются либо как цели этой системы³, либо как содержание ее деятельности, либо как основные направления этой деятельности⁴.

Рассматривая соотношение функций и целей политической системы, следует подчеркнуть, что понятие функции тесно связано с по-

¹ См.: Тихомиров Ю. Л. Субъекты советской политической системы. С. 3.

² См.: Марченко М. Н. Политическая организация советского общества и ее буржуазные фальсификаторы. С. 36.

³ См.: Лукьянов А. И., Лазарев Б. М. Советское государство и общественные организации. С. 22; Политическая организация советского общества: структура и функции. М., 1975.

⁴ См.: Афанасьев В. Г. Системность и общество. С. 132–133.

нятием цели. Цель — это будущее состояние политической системы, к которому она стремится, ее конечный результат, ради получения которого политическая система создается. Более того, цели политической системы выступают в качестве ее функций по отношению к системе более высокого порядка — общественному строю¹. И тем не менее смешивать цели, стоящие перед политической системой, с ее функциями все-таки не следует. Дело в том, что цели в обобщенном виде характеризуют проблемы, стоящие перед обществом на том или ином этапе коммунистического строительства; функции же раскрывают ее сущность применительно к особенностям данной эпохи и выдвинутым ею задачам. При этом нередко одна и та же цель достигается посредством нескольких или даже всех функций политической системы.

Вызывает возражение также сведение функций политической системы к содержанию ее деятельности. Всякая деятельность, являясь специфической человеческой формой активного отношения к окружающему миру, не может не носить субъективного характера. Такой же характер носит и содержание деятельности. Между тем функции политической системы имеют объективный характер, обусловленный классовой сущностью политической системы. Правда, М. Н. Марченко, обосновывая понятие функции политической системы как содержание ее деятельности, говорит о предметно-политическом содержании деятельности, в силу чего функции «не являются каким-то произвольным установлением, а имеют объективный характер». Однако и при предметно-политической характеристике содержания речь идет по существу о деятельности политической системы, пусть даже не о всякой, а лишь о системе «однородных, относительно устойчивых, рассчитанных на длительный период времени действий»².

Объективному характеру функций политической системы наиболее соответствует понимание их как основных направлений ее деятельности, характеризующих социальное назначение политической системы советского общества в целом. Представляется, что такое понимание функций политической системы в полной мере отражает такие существенные их признаки, как связь с деятельностью политической системы и непосредственное проявление в них ее классовой сущности.

Другим вопросом, связанным с характеристикой функций политической системы, является вопрос о соотношении функций и самой системы. В литературе высказано мнение, согласно которому политическая система состоит из четырех подсистем: функциональной,

¹ См.: *Марченко М. Н.* Политическая организация советского общества и ее буржуазные фальсификаторы. С. 34–38.

² См.: *Актуальные проблемы современного политического развития.* С. 9.

субъективно-институциональной, нормативно-регулирующей и коммуникативной, причем функциональная подсистема, отражая природу политической системы, включает в себя ее функции, каждую из которых можно рассматривать в качестве подподсистемы¹. Таким образом, в соответствии с этой точкой зрения функции политической системы рассматриваются в качестве компонентов этой системы.

Однако такой подход к внутреннему расчленению политической системы вызывает возражения. На наш взгляд, при членении системы нельзя использовать одновременно несколько критериев, поскольку при этом полностью искажается ее внутреннее строение. Следовательно, не существует четырех подсистем политической системы советского общества, но существуют различные аспекты, которыми характеризуются внутренние свойства политической системы. Думается, что в качестве таких аспектов вполне могут выступать и функциональный, и субъективно-институциональный, и нормативно-регулирующий, и коммуникативный².

Рассматривая политическую систему советского общества в функциональном (системно-функциональном) аспекте, можно, разумеется, говорить об определенных функциональных подсистемах, подподсистемах и их элементах, которые характеризуют внутреннее строение политической системы с точки зрения свойственных ей и ее субъектам функций. Однако это не означает, что функции системы или ее подсистем выступают в качестве ее компонентов. Следует сказать, что по вопросу о перечне функций среди ученых существует разное мнение. Так, Л. Г. Лашин считает, что политическая система советского общества осуществляет хозяйственно-организаторскую, культурно-воспитательную и иные важные функции, связанные с руководством и управлением социальными процессами³. По мнению Ю. А. Тихомирова, к функциям политической системы относятся: выражение народовластия и социальных интересов; распоряжение всеми ресурсами и управление делами общества; регулирование и упорядочение социально-политической деятельности⁴.

Д. А. Керимов и Л. П. Юзьков полагают, что главными функциями политической системы, взятыми в наиболее обобщенном виде, являются: аккумуляция и выражение воли советского народа; мобилизация трудящихся на выполнение задач коммунистического строитель-

¹ См.: также: *Афанасьев В. Г.* Общество: системность, познания и управление. М., 1981. С. 21–30.

² *Лашин А. Г.* Преемственность в развитии социалистической демократии. М., 1968. С. 14.

³ См.: Актуальные проблемы современного политического развития. С. 9.

⁴ См.: Политическая система советского общества. Киев, 1981. С. 34; Марксистско-ленинская концепция политической системы социалистического общества. М., 1982. С. 32.

ства; осуществление целенаправленного организующего воздействия на развитие общества на основе научного познания объективных закономерностей и творческого использования механизма их действия (управленческая функция). Н. В. Черноголовкин к функциям политической системы относит: объединительную («интегральную»), т. е. функцию объединения отдельных организаций и других элементов в единую систему; разграничительную функцию, призванную обеспечить относительную самостоятельность отдельных элементов политической системы; функцию отражения и согласования различных интересов, существующих в обществе; функцию обеспечения участия трудящихся в политической жизни¹.

Приведенные перечни функций политической системы советского общества обладают известными достоинствами. Они позволяют раскрыть различные стороны содержания деятельности этой системы, дать ей политическую и предметную характеристику. Однако думается, что наиболее точным и исчерпывающим перечнем основных функций современной политической системы советского общества является перечень, содержащийся в преамбуле Конституции СССР 1977 г., который включает обеспечение эффективного управления всеми общественными делами, все более активного участия трудящихся в государственной жизни, сочетания реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом.

Октябрьская революция, утвердив в нашей стране власть рабочих и крестьян, положила начало подлинному народовластию, дав ответ на самый острый вопрос политики: является ли монополия эксплуататоров на власть вечной, или она может и должна быть заменена властью трудящихся?

Однако полновластие народа не самоцель, а средство для политического воздействия на общество. С помощью политики советский народ оказывает влияние на характер экономики, на формы и масштабы распределения материальных благ, на идеологию, культуру, мораль, семью, быт — словом, на все стороны жизни общества. Политико-управляющей системой, с помощью которой оказывается это влияние, служит политическая система советского общества.

Советская политическая система как политикоуправляющая получает свое практическое воплощение с момента возникновения **функции обеспечения эффективного управления всеми общественными делами**. В. И. Ленин уже весной 1918 г. в работе «Очередные задачи Советской власти» наметил широкий план мирного социалистического строительства, приступить к реализации которого помешали гражданская война

¹ См.: Актуальные проблемы современного политического развития. С. 26.

и военная интервенция. В эти и в последующие годы вплоть до построения социализма, ликвидации эксплуататорских классов и обеспечения морально-политического единства советского общества функция обеспечения эффективного управления всеми общественными делами тесно сочеталась с другой основной, хотя и временной, **функцией подавления сопротивления свергнутых эксплуататоров.**

По мере успехов социалистического строительства функция обеспечения эффективного управления всеми общественными делами получает все больший удельный вес во всей деятельности советской политической системы, оказывает осязаемое влияние на развитие других ее функций, на все стороны жизни советского общества.

В условиях общества развитого социализма эта функция получает дальнейшее развитие, отличаясь от соответствующей функции диктатуры пролетариата масштабностью и усложнением решаемых в процессе ее реализации задач стороны, выступало бы носителем коммунистической программы развития общества, а с другой — было бы политической силой, способной и полномочной решать все проблемы социального характера. Без этого невозможно соблюдение интересов всего общества, невозможен сам социализм¹. Именно таким руководством и выступает политическая система советского общества.

В-третьих, управленческое воздействие политической системы при реализации функции обеспечения эффективного управления всеми общественными делами основывается на закономерностях развития советского общества. Это позволяет осуществлять качественные преобразования общества в соответствии с присущими ему глубокими объективными тенденциями. Вместе с тем политическая система обеспечивает оптимальное функционирование общества при сохранении на длительный период его качественной специфики, а также динамичное равновесие всех звеньев общественной системы, основанное на познании функциональных связей, на глубоком анализе той сложной сети взаимодействия, которая складывается между субъектами политической системы. Только сохраняя специфику социалистической общественной системы, ее основные качества, путем сохранения и совершенствования целостности, обеспечения оптимального функционирования, можно реализовать заложенные в этой системе тенденции развития, превращения ее в коммунистическую систему².

Политическая система советского общества и все ее подразделения созданы самим советским народом, представляют результат его по-

¹ См. подробнее: Кузьмин В. Некоторые проблемы управления социалистическим обществом // Коммунист. 1974. № 8. С. 40—49.

² См.: Афанасьев В. Г. Системность и общество. С. 145.

литической самоорганизованности. Содержанием этой системы, обусловливающим ее глубокий, последовательный демократизм, является полнота власти народа. Отражая данный факт, Конституция СССР провозглашает, что вся власть в стране принадлежит народу (ст. 2). Тем самым в ней подчеркивается, что советский общественный строй — это прежде всего полновластие народа во всех сферах жизни общества, управление обществом по воле народа и в его интересах. Социалистическая демократия охватывает все стороны общественно-политической жизни в стране, на демократических принципах строится организация и деятельность всех подразделений советской политической системы. Однако сила советского общественного строя, его подлинно демократическая сущность состоит не только в том, что этот строй опирается на массы народа, но и в том, что сами массы участвуют в управлении всеми делами общества, на всех уровнях и во всех звеньях. И это понятно, ибо успех строительства нового общества зависит от творческой инициативы и энергии трудящихся нашей страны. Развязать и пустить в ход эти мощные силы может лишь тот строй, при котором каждый гражданин является полноправным участником политической жизни. Таким образом, все более широкое привлечение трудящихся к управлению делами общества вытекает из самой сути социалистической демократии. Именно поэтому социалистическая демократия является демократией в истинном смысле этого слова, т. е. народовластием.

Степень участия самих трудящихся в управлении всеми делами общества — это главная собственная мера демократизма советского общества. С победой социализма, с вступлением советского общества в период зрелого социализма, пролетарская демократия превратилась в демократию всенародную, в развитую социалистическую демократию.

В. И. Ленин неоднократно отмечал необходимость обеспечивать все более широкое и решающее участие трудящихся в управлении общественными делами. Воплощая это ленинское указание, Конституция СССР закрепляет советскую политическую систему в качестве механизма народовластия, соединяющего в единое целое все его разнообразные формы, рассматривая обеспечение все более активного участия трудящихся в государственной жизни в качестве одной из основных функций этой системы.

Формулируя эту функцию, Конституция СССР связывает ее лишь с государственной жизнью. Таким образом, в процессе реализации рассматриваемой функции политическая система обеспечивает участие трудящихся в управлении не всеми делами советского общества, а лишь государственными делами. В этом находит свое проявление политический характер воздействия политической системы на общественную жизнь. При этом формы обеспечения участия трудящихся

в управлении страной используются как государственные, так и общественные.

К государственным относятся такие формы, посредством которых реализуется принадлежащая трудящимся государственная власть. Это прежде всего Советы — «высшая форма народоправства»¹, а также выборы, всенародные обсуждения и голосования, участие общественности в работе государственных органов, различные формы государственной деятельности, служащие осуществлению прав и свобод граждан, и т. п. К общественным формам относятся различные общественные организации и другие объединения граждан. Все эти формы составляют систему социалистической демократии.

Среди государственных форм участия трудящихся в управлении государством различаются также формы их волеизъявления в процессе этого участия. Такими формами, закрепленными Конституцией СССР (ст. 2 и 5), являются формы представительной и непосредственной демократии.

Представительная демократия — участие трудящихся в управлении государством через систему органов народного представительства, которые принимают решения, выражающие волю представляемых: всего народа, населения, проживающего на той или иной территории, и т. д. «Без представительных учреждений, — писал В. И. Ленин, — мы не можем себе представить демократии, даже и пролетарской демократии...» В соответствии с Конституцией СССР (ст. 2) у нас в стране такими учреждениями, через систему которых народ осуществляет народовластие, являются Советы народных депутатов.

Социалистическая политическая система «дает возможность соединять выгоды парламентаризма с выгодами непосредственной и прямой демократии...»² Непосредственная демократия — это формы непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения. Первые шаги в направлении развития непосредственного участия масс в управлении государством были сделаны в нашей стране еще под руководством В. И. Ленина. Так, в Конституции РСФСР 1918 г. (ст. 57) указывалось, что «в тех сельских местностях, где это будет признано осуществимым, вопросы управления разрешаются общим собранием избирателей данного селения непосредственно». Кроме того, в ст. 60 устанавливалось: «В границах своего ведения Совет, а в случае, предусмотренном в ст. 57 (примечание), общее собрание избирателей есть высшая в пределах данной территории власть». А конституции ряда других советских республик (например, Азербайд-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 535.

² Там же. Т. 33. С. 48.

жанской ССР) отводили в тот период такую же роль собраниям граждан и в городах. В 1920 г. VIII Всероссийский съезд Советов принял постановление «О советском строительстве», которое провозглашало государственной нормой всенародное обсуждение законопроектов и проектов решений как общегосударственного, так и местного значения¹. Это постановление начало немедленно претворяться в жизнь.

В настоящее время основные формы непосредственной демократии закреплены в Конституции СССР. «Наиболее важные вопросы государственной жизни, — указывается в ней (ст. 5), — выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)». Конституция закрепляет и ряд других форм непосредственной демократии — выборы, наказания избирателей, собрания трудовых коллективов и населения и т. д.

Представительной демократии присущ наиболее последовательный централизм, строгая организация общества. Однако при недостаточном контроле со стороны масс она может стать источником бюрократизма и формализма. Непосредственная демократия имеет то бесспорное преимущество, что она наиболее полно обеспечивает участие масс в управлении страной, способствует наиболее гармоничному сочетанию интересов всего общества и каждого его члена, создает наилучшие условия для активности и самостоятельности на всех участках общественной жизни. Вместе с тем на базе только непосредственной демократии невозможно обеспечить ту четкую централизованную организацию общества, которой требуют современное производство и его нужды, коммунистическое строительство². Поэтому на практике формы непосредственной и представительной демократии переплетаются, дополняют друг друга. Так, выборы, собрания избирателей, массовые обсуждения неотделимы от организации и деятельности представительных органов — Советов и т. д.

Все более активное участие трудящихся в государственной жизни не самоцель. Оно является объективной закономерностью, позволяющей использовать огромные возможности социализма и во много раз умножать его силы. Отмечая первостепенное значение участия трудящихся в государственной жизни, В. И. Ленин указывал: «Только коллективный опыт, только опыт миллионов может дать в этом отношении решающие указания именно потому, что для нашего дела, для дела строительства социализма недостаточно опыта сотен и сотен тысяч тех верхних слоев, которые делали историю до сих пор и в обществе помещичьем и в обществе капиталистическом. Мы не можем

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 34. С. 304–305.

² СУ РСФСР 1921 г. № 1. Ст. 1.

так делать именно потому, что мы рассчитываем на совместный опыт, на опыт миллионов трудящихся»¹.

Важнейшим условием полновластия советского народа является полнота и реальность прав и свобод советских граждан, необходимых им для активного участия в управлении государственными и общественными делами. Участие трудящихся в управлении обществом, а также их права и свободы — это два основных момента, к которым сводится содержание социалистической демократии². Вместе с тем социализм, отменив частную собственность на средства производства и уничтожив эксплуатацию человека человеком, создал прочный фундамент для гармоничного сочетания общественных и личных интересов. Поэтому в советском обществе осуществление прав и свобод неотделимо от исполнения гражданами своих обязанностей, от их ответственности перед обществом. Именно ответственный подход каждого гражданина к своим обязанностям, к интересам общества создает единственно надежную базу для наиболее полного воплощения принципов социалистического демократизма, подлинной свободы личности.

Все это обуславливает осуществление политической системой советского общества функции обеспечения сочетания реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом.

Реализация этой функции находит выражение прежде всего в постоянном обогащении прав и свобод трудящихся и расширении их обязанностей, что отражено в действующей Конституции СССР. В ней конкретизированы социально-экономические права граждан, с которыми связаны насущные нужды людей, расширена система конституционных личных свобод, укреплена связь двух важнейших начал социалистической демократии — участия масс в управлении государственными делами и свободы личности. Единство этих начал обеспечивается прежде всего широким комплексом политических прав и свобод, дополненным правом граждан на участие в управлении, на внесение предложений об улучшении деятельности государственных органов и общественных организаций, на критику недостатков в их работе. Придан впервые конституционный характер и ряду обязанностей граждан. 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 богат-

¹ См.: Коммунисты и демократия. Прага, 1964. С. 343.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 380.

ства; заботиться о сохранении исторических памятников и других культурных ценностей; содействовать развитию дружбы и сотрудничества с народами других стран, поддержанию и укреплению всеобщего мира.

Сочетание реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом обеспечивается также рядом гарантий, создаваемых политической системой советского общества. В их число входят политические и духовные гарантии.

К числу **политических** гарантий относится прежде всего **полновластие народа, его суверенитет**. Осуществление социалистического народовластия как политическая гарантия сочетания реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом находит выражение в социалистической демократии, обеспечивающей решающее влияние масс на политическую жизнь, возможность в полном объеме пользоваться предоставленными им правами, заинтересованность в исполнении возложенных на них обязанностей. В. И. Ленин указывал, что «диктатура пролетариата неизбежно должна принести с собой не только изменение форм и учреждений демократии, говоря вообще, но именно такое их изменение, которое дает невиданное еще в мире расширение фактического использования демократизма со стороны угнетенных капитализмом, со стороны трудящихся классов»¹. Новый этап в развитии социалистической демократии — общенародная демократия создает еще большие возможности для фактического использования демократизма².

Другой политической гарантией обеспечения сочетания реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом является **демократический** централизм как ведущий организационный принцип социалистического общества. От соотношения демократизма и централизма в тот или иной период строительства социализма и коммунизма зависит и уровень свободы личности.

Говоря о значении принципа демократического централизма для реализации прав личности в социалистическом обществе, Г. В. Мальцев справедливо указывает на диалектическую связь свободы и ответственности, заложенную в самой его идее. Требования демократического централизма направлены на формирование у трудящихся способности свободно, со знанием дела принимать решения, не превращаясь в простых исполнителей. Все это чрезвычайно важно для эффективной деятельности государственных органов и должностных лиц по обеспечению реализации прав и свобод личности. В то же время свобода, которую демократический централизм устанавливает для проведения

¹ См.: Коммунисты и демократия. С. 361.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 499.

целей единого государственного руководства на местах, есть свобода ответственная, предоставленная государственными органами и должностным лицам с одновременным возложением на них ответственности как перед центральными органами, так и перед социально-территориальными общностями¹.

Осуществление принципа демократического централизма предполагает органическое единство инициативы и поиска со строжайшей дисциплинированностью, образцовой организованностью. Демократия без дисциплины и ответственности неизбежно порождает беспорядок. В то же время дисциплина без индивидуальной или коллективной самостоятельности способна выродиться в чиновничье своеволие. Лишь борясь против этих крайностей, можно добиться успеха на пути создания новой общественной связи, трудовой дисциплины, организации труда, соединяющей последнее слово науки и техники с массовым объединением сознательных работников, творящих крупное социалистическое производство².

Важнейшей политической гарантией обеспечения сочетания реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом является **социалистическая законность**. Существующая в советском обществе политическая атмосфера, практика укрепления социалистической законности создают у каждого гражданина уверенность в своих правах, в их реальности и незыблемости³, убежденность в том, что широчайшими социалистическими правами может пользоваться только тот, кто добросовестно выполняет свои гражданские обязанности⁴.

Важным условием использования социалистической законности как гарантии обеспечения сочетания реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом является дальнейшее совершенствование советского законодательства, имеющего своей целью обеспечение всестороннего гармоничного развития личности.

Решающее значение в системе политических гарантий имеет **руководство Коммунистической партии** всей государственной и общественной жизнью, для которой удовлетворение материальных, политических и культурных интересов трудящихся является высшей целью, важнейшей составной частью социальной политики.

Духовные гарантии обеспечения сочетания реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом,

¹ См. подробнее: *Права личности в социалистическом обществе*. М., 1981. С. 168–172.

² См.: *Мальцев Г. В. Демократический централизм и права человека // Политика мира и развитие политических систем*. М., 1979. С. 170–178. О других аспектах этой проблемы см.: *Права личности в социалистическом обществе*. С. 172–173.

³ См.: *Ленин В. И. Полн. собр. соч.* Т. 39. С. 17.

⁴ См. подробнее: *Права личности в социалистическом обществе* С. 174–176.

создаваемые политической системой советского общества, включают политическое сознание (политическую психологию и политическую идеологию) и политическую культуру.

Политическая психология советских людей складывается как непосредственное отражение повседневных условий их жизни, которые переживаются в виде различного рода политических симпатий и антипатий. Характерными особенностями политической психологии советских людей являются чувства коллективизма, общественного долга, творческого отношения к своим обязанностям, уверенность в будущем, в правильности политики, проводимой нашей партией и Советским государством, и т. п. Политическая психология является ярким выражением постоянно растущего идейно-политического уровня трудящихся.

Главной и наиболее активной частью политического сознания является **политическая идеология**, представляющая теоретическое выражение взглядов всего советского народа на вопросы политической системы общества, на сущность государства и всех политических учреждений, являющаяся отражением практических политических отношений между классами, нациями и государствами.

Социалистическая политическая идеология, выработанная Марксом, Энгельсом и Лениным, позволяет рабочему классу найти пути и средства своего освобождения, уяснить свои задачи в пролетарской революции. В условиях социализма политическая идеология становится народной. Она выражает единые интересы и стремления всех трудящихся, имеет научную основу и выполняет великую созидательную роль в строительстве коммунистического общества.

Эта роль выражается в том, что политическая идеология воздействует на всю идеологическую сферу, на духовную жизнь общества. Политические идеи получают отражение в практической политике, оказывают сильное влияние на каждого члена общества, на его позицию и политическую активность. С политической идеологией тесно связана правовая идеология, являющаяся теоретическим проявлением правосознания советского народа.

Полная реализация исторических принципов социалистической демократии невозможна без постоянного повышения уровня **политической культуры** всех слоев населения¹, направленной на выработку у каждого советского человека комплекса качеств высокосоциальной и высоконравственной личности.

Одним из самых важных показателей высокого уровня политической культуры советского народа является прочно вошедшее в созна-

¹ См. подробнее: Развитой социализм: проблемы теории и практики. М., 1982. С. 246–249.

ние подавляющего большинства граждан понимание того, что социалистическими правами и свободами может пользоваться только тот, кто добросовестно выполняет свои гражданские обязанности.

Другим важным показателем высокого уровня политической культуры советского народа является умение пользоваться правами и свободами, знание путей и методов их осуществления, умение применять эти права и свободы в интересах строительства социализма, добросовестно и со знанием дела нести гражданскую ответственность¹. Реализация функции обеспечения сочетания реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом предполагает настойчивую идейно-воспитательную и организаторскую деятельность всей политической системы советского общества, включающую в себя целую систему последовательно проводимых мер, направленных на внесение в массы необходимых знаний, выработку практических навыков управления обществом и государством, на формирование у трудящихся потребности участвовать в управлении, поскольку только при этом условии может быть в полной мере осуществлено указание В. И. Ленина о привлечении к управлению государством «поголовно всех трудящихся»². Функции политической системы советского общества являются результатом функционирования всех ее субъектов, функции которых производны от функций политической системы. Однако функции политической системы шире и богаче функций отдельных ее субъектов, которые служат их выражением и конкретным проявлением³.

Говоря о функциях субъектов политической системы, было бы неверно думать, что все они интегрируются в функции политической системы. Дело в том, что для большинства субъектов политической системы (партии, общественных организаций, трудовых коллективов) «работой» на систему не исчерпываются их деятельность, стоящие перед ними задачи. Например, у общественных организаций помимо задач, решаемых в качестве субъекта политической системы, имеются и другие задачи, подчиненные удовлетворению многообразных интересов граждан СССР, объединяющихся в эти организации. Разумеется, функции, связанные с решением этих задач, не имеют системного значения и поэтому не являются объектом интеграции, в качестве которого выступают другие функции, тоже специфические для данного субъекта, но имеющие системное значение.

¹ См.: *Андропов Ю. В.* Избранные речи и статьи. М., 1983. С. 242.

² См. подробнее: *Кейзеров Н. М.* Политическая и правовая культура. Методологические проблемы. М., 1983.

³ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 36. С. 53.

Выполняя эти функции, каждый субъект политической системы участвует тем самым в реализации ее функций. При этом степень его участия не одинакова и зависит от специфики субъекта, его социальной роли. Следовательно, для того чтобы получить полное представление о механизме функционирования советской политической системы, необходимо выявить роль каждого субъекта в этой системе. «Формулы» этой роли применительно к каждому субъекту политической системы содержатся в Конституции СССР.

Свою характеристику субъектов политической системы советского общества Конституция СССР начинает с Советского государства, подчеркивая тем самым его особую роль в этой системе. Особое место в политической системе советского общества отводят государству и большинство исследователей, характеризуя его как важнейший элемент¹, основу², важнейшее звено³, особое звено⁴, «опорную структуру»⁵ этой системы.

Место Советского государства в политической системе советского общества определяется рядом свойственных ему черт, которыми оно отличается от других организаций общества.

Советское государство является *самой массовой организацией трудящихся*. Всякое эксплуататорское государство, несмотря на кажущееся объединение им всех членов общества независимо от классовой принадлежности для выражения их общей воли и защиты общих интересов в действительности выступает в качестве организации экономически господствующего класса.

Победа социалистической революции породила новое соотношение между обществом и государством. Возникнув как государство диктатуры пролетариата, Советское государство становится организацией миллионов рабочих, поддерживаемых миллионами трудовых крестьян. «Как труженик, — писал В. И. Ленин, — крестьянин своей громадной, многомиллионной массой поддерживает ту “машину” государства, которая возглавляется сотней-другой тысяч коммунистического пролетарского авангарда и состоит из миллионов организованных пролетариев»⁶.

Государство диктатуры пролетариата, в отличие от других, негосударственных организаций, охватывало не какую-либо часть трудящихся,

¹ См.: Лукьянов А. И., Лазарев Б. М. Советское государство и общественные организации. С. 22.

² См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое государство. М., 1973. С. 114–123.

³ См.: Манов Г. Н. Государство и политическая организация общества. С. 273.

⁴ См.: Манов Г. Н. Советское общенародное государство: цели, задачи, функции. М., 1978. С. 8.

⁵ См.: Марченко М. Н. Политическая организация советского общества. М., 1979. С. 84–111.

⁶ См.: Актуальные проблемы современного политического развития. С. 14.

а всех трудящихся, являлось их самой массовой организацией, созданной ими для выражения их общей воли, для решения их общих задач.

Выполнив задачи диктатуры пролетариата, Советское государство вследствие происшедших в нашем обществе глубоких социальных и экономических преобразований стало общенародным, т. е. превратилось в организацию всех членов общества, всеохватывающую организацию народа.

Выражая интересы сначала подавляющего большинства, а затем и всего народа, Советское государство выступает как его действительный представитель, «официальный представитель» общества, являясь таковым и по отношению к его политической системе¹. С его деятельностью связаны реальные и самые широкие возможности для всех граждан участвовать в политической жизни общества.

Однако, став общенародным, Советское государство не утрачивает своей классовой сущности. Оно продолжает служить мощным орудием осуществления до конца всемирно-исторической миссии рабочего класса — построения бесклассового коммунистического общества. Диалектика сочетания общенародного и классового четко выражена в ст. 1 Конституции СССР, согласно которой СССР «есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны».

Являясь всеохватывающей организацией народа, Советское государство объединяет рабочий класс, крестьянство и интеллигенцию, предоставляя рабочему классу реальную возможность осуществлять руководящую роль в советском обществе. Через Советское государство проводятся основные мероприятия, связанные с укреплением политической основы советского общества — нерушимого союза рабочих, крестьян и интеллигенции, повышением руководящей роли рабочего класса в этом союзе, являющиеся важнейшим условием успешного осуществления задач строительства коммунизма.

Советское государство, в отличие от общественных организаций, основанных на добровольности членства, охватывает все население в порядке обязательного подчинения всех граждан страны своим велениям, т. е. воле народа, руководимого рабочим классом во главе с Коммунистической партией.

Всеобъемлющий характер Советского государства, однако, не означает, что оно поглощает все другие организации трудящихся. Как уже ранее отмечалось, Советское государство входит в политическую систему советского общества вместе с другими организациями

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 39. С. 29.

трудящихся, координируя с ними свою деятельность в рамках этой системы.

Советское государство является организацией, осуществляющей политическую, государственную власть. Власть — неотъемлемое свойство всякой организованной общности людей¹. Поэтому она присуща всем субъектам советской политической системы, включая и государство, и обладает рядом черт, которые позволяют дать ей характеристику как общей социальной категории.

Относительно этих черт в советской литературе нет единой точки зрения. Однако если сопоставить многочисленные и зачастую противоречивые высказывания на этот счет, то можно прийти к следующим выводам.

Во-первых, всякая власть является способностью распоряжаться кем-либо (людьми) и чем-либо (определенными процессами)², причем не просто способностью, а способностью реализованной, поскольку в противном случае любая власть является фикцией. Таким образом, словом «власть» обозначается определенное состояние социальной общности³.

Во-вторых, способность власти распоряжаться людьми и процессами базируется на ее способности подчинять своей воле волю других. Таким образом, всякая власть связана с принуждением, являющимся одним из наиболее существенных ее признаков, элементом содержания. Подчеркивая это обстоятельство, В. И. Ленин писал, что «принудительная власть есть во всяком человеческом общежитии...»⁴ Правда, анализируя это ленинское положение, И. Е. Фарбер приходит к выводу, что подобное его толкование является неверным, «что власть есть во всяком коллективе (человеческом общежитии), пишет он, — это несомненно, но из этого никак не вытекает, что всякая власть принудительна, что принуждение и власть — синонимы». Само определение «**принудительная** власть» логически противопоставляется «**непринудительной** власти» подобной руководству дирижера в оркестре. Известно, что именно к такому образному сравнению не раз прибегали классики марксизма при характеристике власти и управления. В. И. Ленин отмечал, что подчинение индивида общей воле коллектива «может при идеальной сознательности и дисциплинированности участников общей работы напоминать больше мягкое руководство дирижера». Следовательно, принуждение и убеждение суть методы

¹ См.: Актуальные проблемы современного политического развития. С. 13.

² См. подробнее: *Байтин М. И.* Государство и политическая власть. Саратов, 1972. С. 102–134.

³ Энциклопедический словарь правовых знаний. М., 1965. С. 46.

⁴ См.: *Азовкин И. А.* Демократический характер государственной власти в СССР и механизм ее осуществления // Советское государство и право. 1968. № 9. С. 13.

власти, определяемые структурой коллектива, его внутренними качествами, сознательностью и дисциплинированностью членов, и эти методы сами по себе недостаточны для объяснения сущности власти¹.

Не подвергая подробно критическому разбору эту позицию, поскольку это уже было сделано в литературе², хочется лишь сказать, что уже сам факт признания И. Е. Фарбером принуждения в качестве альтернативы убеждению говорит о том, что принуждение является неотъемлемым элементом содержания всякой власти, даже если этот элемент в процессе ее реализации никак себя не проявляет.

В-третьих, всякая власть представляет реально существующую связь между властвующим и подвластным, совокупность определенных материальных, психологических и идеологических общественных отношений, являющихся взаимоотношениями, обусловленными объективными условиями жизни общества.

Отрицая возможность такой постановки вопроса применительно к анализу власти в социалистическом обществе, И. Е. Фарбер полагает, что, поскольку социализм уничтожает для всего общества классовые и политические различия между властвующими и подвластными, при социализме нельзя определять власть через отношения двух полюсов – властвующего и подвластного, ибо здесь нет отношений господства и подчинения. В результате И. Е. Фарбер приходит к выводу, что власть как общее понятие, приложенное к государственным и негосударственным властям, есть необходимая функция для любого коллектива по руководству своими членами для налаживания совместной деятельности³.

Однако на самом деле власть и в социалистическом обществе носит характер властеотношения, которое во всех случаях является отношением властвующего и подвластного, хотя не обязательно выступает в качестве отношения господства и подчинения. Дело в том, что в условиях антагонистического общества власть как социальная категория характеризуется двумя основными способами проявления – господством и управлением. В социалистическом обществе один из этих способов проявления власти – господство – утрачивается, а другой – управление – получает всестороннее развитие. Такое управление в большинстве случаев предполагает подчинение воли и интересов отдельных членов коллектива (подвластных) воле интересам всего коллектива в целом (властвующий) и неизбежно выступает в виде власти, являющейся такой формой управления, при которой отдельные члены общества подчинены воле всего коллектива.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 1. С. 439.

² См.: Вопросы теории советского конституционного права. Вып. I. Саратов, 1967. С. 96.

³ См.: Байтин М. И. Государство и политическая власть. С. 107–113.

Являясь одной из форм управления, власть выступает в роли средства функционирования всякой социальной общности, средства социального регулирования общественных процессов¹.

Власть как специфическая форма общественных отношений имеет две основные формы. Одна из них носит характер отдельных конкретных властеотношений (общественная организация, трудовой коллектив и др.). Другая – распространяется на все общество, выступая важнейшим средством управления им, и поэтому носит характер общественной, публичной власти.

Публичная власть в собственном смысле слова – это власть, принадлежащая всему обществу, осуществляемая самим обществом в интересах всех его членов и опирающаяся лишь на «силу авторитета», на убеждение, воспитание и общественное воздействие. Такая власть, являющаяся общественным самоуправлением, существовала в доклассовом, родовом обществе. Она будет существовать и в бесклассовом, коммунистическом обществе².

С расколом общества на антагонистические классы в нем учреждается, выражаясь словами Ф. Энгельса, «особая публичная власть»³, которая перестает выражать интересы всего общества, отчуждается от него, приобретает ярко выраженный классовый характер и превращается тем самым в политическую, государственную власть.

В отличие от других субъектов политической системы советского общества, которые являются носителями конкретных властеотношений, Советское государство осуществляет государственную власть, которая характеризуется следующими чертами.

Советская государственная власть носит классовый характер. С точки зрения своего содержания она является классовой волей трудящихся, возведенной в официальную политическую линию всего общества⁴. В период диктатуры пролетариата это государственная воля рабочего класса, осуществляющего государственное руководство обществом, а также трудового крестьянства. На этапе развитого социализма это государственная воля всего советского народа, соединенного общностью интересов и целей всех составляющих его классов и слоев в политически единую социальную общность. Не утрачивая своего классового характера, общенародная государственная власть, будучи одновременно властью и рабочего класса, и крестьянства, и интеллигенции, не превра-

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968. С. 26.

² См.: Григорян Л. А. Социалистическая государственная власть и представительная форма ее осуществления // Советское государство и право. 1969. № 3. С. 85.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 170.

⁴ См.: Степанов И. М. Советская государственная власть. С. 23.

щается тем не менее в некое механическое соединение общественных властей каждой из этих социальных групп. Она сохраняет характер единой и неделимой государственной власти, поскольку в ее основе лежит социально-политическая и идейная общность всех социальных групп, составляющих советский народ, — рабочих, крестьян и интеллигенции¹.

Важнейшим свойством советской государственной власти является ее суверенность. Это означает, что Советское государство осуществляет верховную власть в обществе, решения которой являются обязательными для всего общества. Верховенство государственной власти делает ее единственной политической властью, исключая тем самым самую возможность существования наряду с суверенной государственной властью какой-либо иной политической власти². «Две суверенные власти не могут одновременно, бок о бок, функционировать в одном государстве, — писал К. Маркс, — это — нелепость вроде квадратуры круга»³. Аналогичную мысль высказал и В. И. Ленин. Он писал, что «двух властей в государстве *быть не может*. Одна из них должна сойти на нет...»⁴

Советская государственная власть является проявлением народовластия. Эта мысль ясно выражена в Конституции СССР (ст. 2), в которой указывается, что вся власть в СССР принадлежит народу. Однако будучи единственной политической властью, советская государственная власть не исчерпывает собой народовластия. Она выступает лишь в качестве одной из его форм, сочетающейся с другими формами народовластия, в реализации которых, как уже ранее отмечалось, участвуют все субъекты советской политической системы.

В результате Советское государство выступает в качестве составной части механизма народовластия, которым является советская политическая система в целом. При этом советская государственная власть является главной формой народовластия, поскольку в ней наиболее полно воплощается суверенитет народа, она единственная распространяется на все общество, выступает важнейшим средством управления им, тогда как все другие формы народовластия либо сочетаются с ней и тем самым в конечном счете способствуют более плодотворному ее осуществлению, либо выступают в качестве непосредственной общественной деятельности трудящихся и их организаций, носящей характер отдельных конкретных властеотношений.

Значит ли это, что политическая система советского общества может рассматриваться как средство осуществления государственной

¹ См.: Степанов И. М. Советская государственная власть. С. 54.

² См.: Советское государство и право. 1979. № 8. С. 16.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 6. С. 263.

⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 31. С. 155.

власти наряду с государством? Думается, что нет, ибо сама политическая власть и та или иная степень участия в ней — разные вещи.

Вместе с тем в литературе высказана мысль, что политическая система советского общества является средством осуществления политической власти народа, которая рассматривается как понятие, отличное от понятия «государственная власть»¹. Под политической властью понимается «организация целевой ориентации и целенаправленной деятельности людей», выражающая «волю народа через его политическую систему, правовые и иные нормы поведения» и обладающая более разнообразными, чем государственная власть, методами осуществления»².

Однако следует сказать, что конструирование понятия «политическая власть», отличного от понятия «государственная власть», не может не вызывать возражений. Дело в том, что политика вообще неотрывна от государства, а тем более, когда она связывается с понятием «власть». Поэтому при условиях антагонистического общества речь может идти исключительно о политической власти, совпадающей с властью государственной. В условиях социалистического общества политическая власть может выражаться либо в собственно государственной власти, либо в государственно-общественной власти, отражающей участие негосударственных общественных организаций и трудовых коллективов в отправлении политической власти через посредство государства и сочетающейся с различными формами общественного самоуправления трудящихся, которые вместе с государственно-общественной властью и составляют в целом социалистическое народовластие³.

Советская государственная власть осуществляется особым аппаратом. Государство, писал В. И. Ленин, «...всегда было известным аппаратом, который выделялся из общества и состоял из группы людей, занимавшихся только тем, или почти только тем, или главным образом тем, чтобы управлять»⁴.

Правда, не совпадая непосредственно с населением, советская государственная власть не отчуждается от общества и не противостоит ему. Она органически взаимосвязана с ним и по мере своего развития все теснее сближается с населением, все шире вовлекает его в управление государственными и общественными делами. И тем не менее она остается государственной властью и требует для своего осуществления особого

¹ См.: *Бурлацкий Ф. М.* Ленин, государство, политика. С. 83; *Кривушин Л. Т.* О структуре и понятии политической власти (к постановке вопроса) // *Человек и общество*. Вып. V. Л., 1969. С. 19.

² См.: *Тихомиров Ю. А.* Механизм управления в развитом социалистическом обществе. М., 1978. С. 17.

³ См. подробнее: *Григорян Л. А.* Народовластие в СССР. С. 159—185.

⁴ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 39. С. 72.

аппарата. Таким аппаратом является советский государственный аппарат, представляющий собой совокупность государственных учреждений, посредством которых осуществляются функции Советского государства. Советский государственный аппарат объединяет все государственные органы, а также армию, разведку, принудительные учреждения.

Располагая развитым аппаратом, Советское государство тем самым создает организационные условия и предпосылки для успешного функционирования всей политической системы советского общества.

Сущность советской власти, последовательный демократизм Советского государства состоит, по словам В. И. Ленина, в том, что «постоянной и единственной основой всей государственной власти, всего государственного аппарата является массовая организация именно тех классов, которые были угнетены капитализмом, т. е. рабочих и полупролетариев (крестьян, не эксплуатирующих чужого труда и прибегающих постоянно к продаже хотя бы части своей рабочей силы)». Говоря о массовой организации ранее угнетенных капиталистами классов, В. И. Ленин имел в виду Советы — выборные представительные органы трудящихся, их самые массовые, всеохватывающие организации, посредством которых советский народ объединяется в Советское социалистическое государство для осуществления принадлежащей ему государственной власти. Советы выступают в качестве основной формы воплощения и осуществления суверенитета советского народа.

В. И. Ленин оценивал Советы как демократию нового типа: «Советы рабочих и крестьян... это — форма диктатуры пролетариата, способ управления государством *без* буржуазии и *против* буржуазии. Впервые демократия служит здесь для масс, для трудящихся, перестав быть демократией для богатых, каковой остается демократия во всех буржуазных, даже самых демократических, республиках. Впервые народные массы решают, в масштабе для сотни миллионов людей, задачу осуществить диктатуру пролетариев и полупролетариев, — задачу, без решения которой *не может быть* и речи о социализме»¹.

Всемирно-историческое значение Советов как органов подлинного народовластия В. И. Ленин видел в том, что они поднимают «к новому демократизму, к самостоятельному участию в управлении государством десятки и десятки миллионов трудящихся и эксплуатируемых, которые на своем опыте учатся видеть в дисциплинированном и сознательном авангарде пролетариата своего надежнейшего вождя»².

Первая советская Конституция — Конституция РСФСР 1918 г. — законодательно закрепила Советы рабочих, крестьянских и красно-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 62.

² Там же. Т. 36. С. 196.

армейских депутатов как органы государственной власти. Она установила подлинно демократический порядок их образования, систему и организацию деятельности.

Ликвидация эксплуататорских классов и построение социализма обусловили дальнейшее развитие Советов¹. Это нашло свое выражение, согласно Конституции СССР 1936 г., в преобразовании Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов в Советы депутатов трудящихся. Такое преобразование означало, что с построением социализма наше общество стало состоять только из трудящихся, что Советы стали представлять все население страны без всяких ограничений и исключений.

В зрелом социалистическом обществе, как и на прежних этапах развития социализма в стране, Советы являются наилучшим воплощением демократизма. В них представлены все социальные слои, все нации и народности, населяющие СССР. Советы олицетворяют социально-политическое единство народа. Они в наибольшей степени приспособлены к тому, чтобы выражать его волю, его общие интересы и интересы отдельных слоев и групп населения. Регулярные выборы в Советы постоянно укрепляют и расширяют связи представительных органов власти с народом, способствуют наиболее полному воплощению в их деятельности воли трудящихся.

Конституция СССР 1977 г. преобразовала Советы депутатов трудящихся в Советы народных депутатов. В новом наименовании представительных органов власти нашел отражение тот факт, что в условиях развитого социалистического общества Советы вступили в новый этап своего развития. Они стали органами власти общенародного социалистического государства, органами, социальной базой которых выступает весь советский народ.

Советы составляют политическую основу Советского государства. Такое положение Советов законодательно закреплено Конституцией СССР (ст. 2), в которой говорится, что народ «осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР». Тем самым Конституция СССР воплотила в своих нормах положение марксизма о необходимости сосредоточения *«всей политической власти в руках народного представительства»*².

Политическая основа СССР выражает классовую сущность Советского государства и тем самым указывает на его тип. Она включает также некоторые важнейшие элементы, характеризующие и форму Советского государства.

¹ См. подробнее: *Еськов Г. С.* Укрепление политической основы Советского государства. М., 1983.

² *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 22. С. 238.

Советы являются единственными представительными органами государственной власти, через которые советский народ осуществляет принадлежащую ему государственную власть. Поэтому именно им и принадлежит верховенство над всеми остальными государственными органами.

В основе отношений этих органов с Советами лежит их производность от Советов, которым в соответствии с Конституцией СССР (ст. 2) они подконтрольны и подотчетны. Советы как представительные органы государственной власти выражают государственную волю народа и придают ей общеобязательный характер. Их руководство всеми другими государственными органами обеспечивает единство всего механизма Советского государства.

Входя в политическую систему советского общества в составе государственного механизма, Советы выступают в ней в качестве своеобразных организационных центров общественности, призванных развивать политическую активность народных масс, стимулировать их общественно-политическую деятельность¹.

«Напомню, — отметил на апрельском (1984 г.) Пленуме ЦК КПСС К. У. Черненко, — что вскоре после Октября В. И. Ленин поставил задачу превратить Советы в такие органы государственного руководства, которые работали бы не только *“для трудящихся, но и через трудящихся”*. Ныне с полным правом можно сказать, что задача эта в основном решена. 2 млн 300 тыс. депутатов, представителей рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей, десятки миллионов активистов — вот через кого ведутся у нас дела государства».

Советская государственная власть располагает силой государственного принуждения, осуществляемого специально приспособленным для этой цели аппаратом принуждения, являющимся частью советского государственного аппарата. Используя в качестве главных методов убеждение и воспитание, Советское государство в необходимых случаях применяет меры государственного принуждения к лицам, нарушающим советские законы, совершающим и иные правонарушения, включая и преступления. Государственное принуждение присуще только политической власти и охватывает разнообразные меры принудительного воздействия на людей и их поведение. Эти меры в зависимости от характера нарушений подразделяются на дисциплинарные наказания, административное воздействие, гражданско-правовую ответственность и уголовные наказания².

¹ См. подробнее: *Барабашев Г. В., Шеремет К. Ф.* Советское строительство. М., 1981. С. 73.

² См. подробнее: *Самощенко И. С.* Понятие правонарушения по советскому законодательству. М., 1963; *Лейст О. Э.* Санкции и ответственность по советскому праву. М., 1981; и др.

С государственной властью неразрывно связан и такой отличительный признак государства, как его исключительная прерогатива на *издание законов и других нормативных актов*, обладающих юридической силой и содержащих нормы права. Создавая право, Советское государство опирается на него во всей своей деятельности, охраняет его от нарушений. Как уже отмечалось, законы Советского государства обязательны для всех государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан.

Выполняя свое социальное назначение, Советское государство с помощью правовых средств устанавливает основные условия и рамки функционирования как всей политической системы советского общества в целом, так и отдельных ее субъектов, определяя формы их участия в управлении государственными делами¹.

Зрелому социалистическому обществу присуща высокая степень регулирования происходящих в нем различных процессов с помощью права. Средства правового воздействия во все большей мере используются Советским государством для организации создания материально-технической базы коммунизма, формирования соответствующих ей общественных отношений и образа жизни людей.

Правовое регулирование общественных отношений при социализме носит системный характер, который обеспечивается правовой системой социализма, представляющей собой структурированную совокупность отдельных правовых норм и включающей такие относительно самостоятельные образования, как институты, отрасли, группы отраслей.

Среди многообразия советских правовых норм имеются такие нормы, которые определяют решающие черты советской государственной и общественной системы, служат первичным выражением государственной, общенародной воли. В своей совокупности эти нормы составляют правовую основу государственной и общественной жизни зрелого социализма, одну из его основ, созданных и развитых самим социализмом.

Являясь составной частью правовой системы развитого социализма, правовая основа государственной и общественной жизни отражает ее главные, наиболее существенные стороны, обеспечивающие эффективное функционирование государственных и общественных институтов в интересах коммунистического строительства.

Первичным выразителем государственной, общенародной воли в нашей стране служат прежде всего правовые нормы, содержащиеся в законах. Именно поэтому они являются главным компонентом правовой основы государственной и общественной жизни, подчеркиваю-

¹ См. подробнее: *Алексеев С. С.* Советское право как средство осуществления политики КПСС // Правоведение. 1977. № 5. С. 15–23.

щими не только формальный приоритет закона в иерархии нормативных актов, но и содержательное значение устанавливаемых им норм.

Однако практика показывает, что нормативные установления, определяющие основные черты советской государственной и общественной системы, есть не только в законах. Они могут содержаться также в указах Президиумов Верховных Советов, в совместных постановлениях ЦК КПСС, Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР, в совместных постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР, в нормативных актах правительства СССР, правительств союзных и автономных республик, обеспечивающих руководство всей хозяйственно-организационной работой в стране, т. е. в законодательстве в широком смысле этого слова. Поэтому все эти правовые предписания также являются компонентами правовой основы государственной и общественной жизни.

Таким образом, имея в виду все нормативные установления, можно обобщенно говорить о законодательстве как о правовой основе государственной и общественной жизни. Выражая правовую основу на уровне руководящих нормативных предписаний и принципов, закрепляющих и регулирующих важнейшие стороны государственной и общественной организации развитого социализма, советское законодательство фиксирует цели, устанавливает правовые возможности и средства, обеспечивающие поступательное развитие общественных отношений.

Вместе с тем правовая основа государственной и общественной жизни не сводится ко всему действующему законодательству, а составляет лишь основные, наиболее существенные его стороны. Например, ею не охватываются нормы законодательства, содержащиеся в актах временного характера, касающихся отдельных предприятий, учреждений и организаций, в актах, не имеющих общего характера или в силу самого характера вопроса часто подвергающихся изменениям.

В иерархии правовых актов, содержащих нормативные установления, составляющие правовую основу государственной и общественной жизни Советской страны, особое место принадлежит Конституции СССР, являющейся основным юридическим источником советского права. Последовательная реализация Конституции СССР позволяет миллионам советских людей еще шире развернуть политическую и трудовую активность, включая в управление делами общества и государства. Правовая основа государственной и общественной жизни неразрывно связана с политической системой советского общества. Однако ее функции не сводятся лишь к правовому регулированию политических отношений, т. е. к нормативно-правовой регламентации отдельных видов политической деятельности, различных форм существования социалистической государственности. В ней сосредото-

точены функции правового регулирования различных общественных отношений, отражающие богатство и многообразие сфер жизни развитого социалистического общества, а также правовых методов воздействия на их развитие.

Советское государство сосредотачивает в своих руках подавляющую часть средств производства. К ним относятся: земля, ее недра, воды, леса, основные средства производства в промышленности, строительстве и сельском хозяйстве, средства транспорта и связи, банки, имущество организованных государством торговых, коммунальных и иных предприятий, основной городской жилищный фонд, а также другое имущество, необходимое для осуществления задач государства.

В ведении Советского государства находится широкая сеть социально-культурных учреждений — учебных заведений, театров, кинотеатров, музеев, выставочных залов, библиотек и т. д.

Все это позволяет Советскому государству выполнять свою экономическую и гуманистическую роль, обеспечивая плановое развитие народного хозяйства в целях создания материально-технической базы коммунизма, совершенствование социалистических общественных отношений и их преобразование в коммунистические, развитие науки, образования, культуры и других сфер общественной жизни, обеспечивая воспитание человека коммунистического общества.

Будучи самой массовой организацией трудящихся, охватывающей своим руководством все общество, выражая волю всего советского народа, распоряжаясь единым фондом государственной социалистической собственности и основными духовными ценностями общества, издавая акты, имеющие обязательную силу, Советское государство является *главным орудием строительства коммунизма*. Оно осуществляет руководство трудящимися массами по всем направлениям, обеспечивает единство политического, хозяйственного и идеологического руководства. Эта роль Советского государства находит отражение в его высшей цели, главных задачах и основных функциях.

В соответствии с преамбулой Конституции СССР высшей целью Советского государства является построение бесклассового коммунистического общества, в котором получит развитие общественное коммунистическое самоуправление. Конституция СССР закрепляет и главные задачи социалистического общенародного государства: создание материально-технической базы коммунизма; совершенствование социалистических общественных отношений и их преобразование в коммунистические; воспитание человека коммунистического общества; повышение материального и культурного уровня жизни трудящихся; обеспечение безопасности страны; содействие укреплению мира и развитию международного сотрудничества.

Указанные задачи определяют основные направления деятельности Советского общенародного государства — его внутренние и внешние функции: хозяйственно-организаторскую; культурно-воспитательную; осуществления учета и контроля за мерой труда и мерой потребления; социального развития; правоохранительную; природоохранительную; обеспечения мира и мирного сотрудничества; взаимопомощи и братского сотрудничества со странами, входящими в социалистическое содружество; помощи государствам, освободившимся от колониальной зависимости, ведущими борьбу против империализма, за свою политическую независимость и экономическую самостоятельность; защиты социалистического Отечества.

В отличие от всех других субъектов политической системы советского общества Советское государство не имеет особых функций, связанных с воздействием лишь на внутреннюю среду, т. е. предназначенных для использования только внутри государственного аппарата. Все функции Советского государства рассчитаны на прямое преобразующее воздействие на внешнюю среду. Именно поэтому все они непосредственно связаны с реализацией функций политической системы, играют главную роль в их реализации.

В процессе осуществления своих функций Советское государство вступает в отношения с другими субъектами политической системы общества. Содержание этих отношений многогранно. Однако представляется, что среди них можно выделить следующие основные.

Во-первых, это государственное руководство общественными организациями и трудовыми коллективами. Оно осуществляется главным образом путем государственного властвования и с помощью его института правового регулирования.

В число правовых форм государственного регулирования, применяемого в отношении общественных организаций, входит установление конституционных норм, относящихся к правовому статусу общественных организаций и их месту в политической системе советского общества, издание различного рода положений и других нормативно-правовых актов, касающихся их места в обществе, утверждение типовых и примерных уставов общественных организаций, утверждение уставов отдельных общественных организаций.

Интенсивность способов государственного руководства общественными организациями различна. Использование того или иного способа этого руководства зависит как от характера самой общественной организации, так и от конкретной области деятельности, по поводу которой осуществляется руководство и от которой зави-

сит степень заинтересованности в ней советского общества и государства¹.

Государственное руководство трудовыми коллективами обеспечивается органами государственной власти и управления в соответствии с Конституцией СССР, Законом о трудовых коллективах, а также другими законодательными актами Союза ССР и союзных республик, постановлениями Совета Министров СССР, Советов Министров союзных республик, Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам и ВЦСПС, устанавливающими особенности применения положений Закона о трудовых коллективах в отдельных отраслях и сферах государственной и общественной жизни с учетом их специфики.

В трудовых коллективах колхозов, других кооперативных и общественных организаций Закон о трудовых коллективах применяется с учетом соответствующих уставов и положений, регулирующих их деятельность.

Во-вторых, это отношения помощи и содействия при решении определенных задач. Государственные органы помогают общественным организациям посредством отчисления в их фонд денежных средств, строительством различных объектов социально-культурного назначения и передачей их в пользование общественных организаций и т. д. Советское государство создает также трудовым коллективам необходимые условия для выполнения возложенных на них задач и осуществления ими своих полномочий.

В-третьих, это отношения сотрудничества на равных началах при выполнении общих задач. Государственные органы совместно с общественными организациями и трудовыми коллективами участвуют в решении вопросов и проведении этих решений в жизнь. Так, государственные органы совместно с профсоюзами и трудовыми коллективами организуют социалистическое соревнование, устанавливая условия соревнования, систему поощрений и т. д. Совместная деятельность государственных органов и общественных организаций часто находит свое выражение в форме совместных актов, принимаемых государственным органом и органом общественной организации. Достаточно широкое распространение получили такие совместные акты, как постановления ЦК КПСС, Совета Министров СССР, ВЦСПС и ЦК ВЛКСМ, постановления Совета Министров СССР и ВЦСПС, Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам и ВЦСПС и др.

¹ См. подробнее: *Васильев А. М.* Конституция СССР и правовая основа развитого социализма // Советское государство и право. 1977. № 10; Конституция СССР и проблемы укрепления правовой основы государственной и общественной жизни. Свердловск, 1980; и др.

Наконец, это отношения контроля. Государственные органы осуществляют контроль за соблюдением общественными организациями и трудовыми коллективами действующего законодательства, контролируют выполнение государственных плановых заданий, соблюдение государственной дисциплины и т. д.

Политическая система советского общества, как и всякая рационально организованная система, предполагает наличие такого руководящего звена, которое обеспечивало бы единство и целенаправленность ее деятельности. Эту роль в соответствии с Конституцией СССР (ст. 6) призвана выполнять Коммунистическая партия Советского Союза, являющаяся руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций.

Руководящая роль КПСС в политической системе советского общества определяется рядом свойственных ей черт, которыми она отличается от других организаций советского общества.

Коммунистическая партия Советского Союза является *высшей формой общественно-политической организации советского народа*, это обусловлено тем, что она объединяет передовую, наиболее сознательную часть рабочего класса, колхозного крестьянства и интеллигенции СССР и выражает интересы не отдельных групп и слоев населения, а всех трудящихся. Она свободна от каких-либо ведомственных, профессиональных, местных, узконациональных влияний¹.

Основанная В. И. Лениным как передовой отряд рабочего класса, Коммунистическая партия прошла славный путь борьбы. Как отмечено в преамбуле Конституции СССР, она привела рабочий класс и трудящихся крестьян к победе Великой Октябрьской социалистической революции, установлению диктатуры пролетариата в СССР. Под руководством Коммунистической партии в Советском Союзе ликвидированы эксплуататорские классы, сложилось и окрепло моральное и политическое единство советского общества, построено развитое социалистическое общество. Коммунистическая партия, партия рабочего класса, стала партией всего советского народа, его авангардом.

Однако, став партией всего народа, Коммунистическая партия не утратила своего классового характера. По своей природе, классовому содержанию и составу она и в развитом социалистическом обществе остается партией рабочего класса – ведущей силы коммунистического строительства². Расширение ее социальной базы в условиях

¹ См. подробнее: Ямпольская Ц. А. Общественные организации в СССР. С. 100–108.

² См.: Капитонов И. КПСС в политической системе развитого социалистического общества // Коммунист. 1978. № 6, с. 32; Сулемов В. А. КПСС – руководящая и направляющая сила советского общества. М., 1984.

зрелого социализма, отражающей новую социально-классовую структуру общества, происходит не за счет какого-либо ослабления революционных принципов рабочего класса, а на их гранитном фундаменте.

Такое развитие партии в полной мере соответствует марксистско-ленинскому учению о ее руководящей роли в революционном преобразовании общества, которое основывается на коренном выводе научного коммунизма о миссии рабочего класса. «Главное в учении Маркса, — писал В. И. Ленин, — это выяснение всемирно-исторической роли пролетариата как созидателя социалистического общества»¹. Для выполнения этой роли рабочий класс должен организовать и воспитать в своей среде авангард, который смог бы возглавить политическую борьбу всего рабочего класса. Чтобы успешно вести политическую борьбу, рабочий класс должен обладать единством цели и единством организации. Такое единство может дать только политическая партия. Таким образом, именно в решающей роли рабочего класса в коммунистическом переустройстве общества основоположники марксизма-ленинизма видели высочайшее общественное призвание его революционной партии.

Коммунистическая партия рассматривает рабочий класс как свою главную опору, самую передовую и организованную силу общества. Это усиливает ее черты как высшей формы организации масс. «Долг партии коммунистов, — подчеркнул на февральском (1984 г.) Пленуме ЦК КПСС К. У. Черненко, — постоянно сверять свой курс, свои решения, действия прежде всего с мыслями рабочего класса, с его громадным социально-политическим и классовым чутьем».

Коммунистическая партия Советского Союза *в совершенстве владеет, неуклонно руководствуется марксистско-ленинской теорией, творчески ее развивает*. Это дает ей возможность познавать законы развития общества, действовать в соответствии с ними, глубоко проникать в сущность экономических и социальных процессов, предвидеть ход и основные направления исторических событий².

Научный подход к политическому руководству обществом предполагает не только знание объективных законов общественного развития, но и овладение самим механизмом их действия, КПСС в совершенстве владеет принципами такого научно обоснованного политического руководства обществом, деятельностью масс, обеспечивает органическое единство революционной теории и революционной практики.

Руководствуясь марксизмом-ленинизмом, КПСС всегда умела «видеть под покровом укоренившихся обычаев, политических интриг, му-

¹ Постановление ЦК КПСС «О 80-летию второго съезда РСДРП» // Правда. 1983. 5 апр.

² См.: Егоров А. Коммунистическая партия в условиях развитого социализма // Коммунист. 1976. № 15. С. 57.

дренных законов, хитросплетенных учений — *классовую борьбу*, борьбу между всяческими видами имущих классов с массой неимущих, с *пролетариатом*, который стоит во главе всех неимущих»¹. Это позволяло ей неизменно выступать в качестве политического вождя пролетариата, всех трудящихся, успешно руководить ими, пробуждать их классовое самосознание и вести за собой к победе.

Коммунистическая партия Советского Союза *пользуется непрекращаемым авторитетом в народе, его нерушимым доверием*. Она обеспечила их своей героической и самоотверженной борьбой за дело социализма и коммунизма. Обладая громадным политическим опытом, тесно связанная с массами, выступая в качестве единственной силы, способной выражать и осуществлять коренные интересы рабочего класса и всех трудящихся, Коммунистическая партия всем своим существованием и деятельностью убедительно доказала, что она объективно предназначена и наиболее приспособлена к руководству обществом, что без руководства марксистско-ленинской партии невозможно свержение власти эксплуататоров, успешное строительство коммунистического общества. Подчеркивая эту мысль применительно к периоду диктатуры пролетариата, В. И. Ленин писал: «Диктатура пролетариата есть упорная борьба, кровавая и бескровная, насильственная и мирная, военная и хозяйственная, педагогическая и администраторская, против сил и традиций старого общества. Сила привычки миллионов и десятков миллионов — самая страшная сила. Без партии, железной и закаленной в борьбе, без партии, пользующейся доверием всего честного в данном классе, без партии, умеющей следить за настроением массы и влиять на него, вести успешно такую борьбу невозможно»².

Руководящая роль КПСС в политической системе советского общества находит выражение в функциях, осуществляемых партией в качестве субъекта этой системы и закрепленных в Конституции СССР (ст. 6).

Свое руководящее и направляющее воздействие на политическую систему советского общества КПСС оказывает прежде всего тем, что, опираясь на марксистско-ленинское учение, определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР. Выработка научно обоснованной политической линии — главное в руководящей деятельности партии. Политика партии объединяет весь советский народ, все его организации, указывает трудящимся генеральный курс и очередные цели их деятельности и пути достижения.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 23. С. 1.

² См. подробнее: Черненко К. У. Авангардная роль партии коммунистов. Важное условие ее возрастания // Коммунист. 1982. № 6.

На основе теоретического осмысления предшествующего опыта, явлений и процессов общественной жизни, ее главных тенденций, с учетом назревших потребностей КПСС разрабатывает коренные проблемы строительства коммунизма: пути и методы создания его материально-технической базы; совершенствования социалистических общественных отношений; решения таких социально-политических проблем, как преодоление существенных различий между городом и деревней, в том числе различий в условиях труда и быта городского и сельского населения, между физическим и умственным трудом; достижения полной социальной однородности общества; воспитания всех граждан в духе коммунистической морали.

Исходя из того, что продвижение советского общества по пути к коммунизму, стабильность советской политической системы в решающей степени определяются успехами и достижениями в области экономики, Коммунистическая партия уделяет первостепенное внимание всемерному развитию народного хозяйства, повышению его эффективности. На это направлена экономическая стратегия партии, ее аграрная политика¹.

Огромного внимания от КПСС требует теоретическая разработка проблем мирового общественного развития, создание наиболее благоприятных внешнеполитических условий для коммунистического строительства в СССР, для роста и сплочения сил мирового социализма, коммунистического и рабочего движения. Разработанная КПСС Программа мира, с которой она выступила на XXIV съезде, и ее органическое продолжение и развитие — Программа дальнейшей борьбы за мир и международное сотрудничество, за свободу и независимость народов, провозглашенная XXV съездом КПСС, — отвечают надеждам народов всех стран и континентов.

Глубоко научный подход КПСС к определению главных направлений развития страны, внешнеполитической деятельности партии и государства получил яркое воплощение в решениях XXVI съезда партии. Эти черты характеризует и принятый съездом документ «Основные направления экономического и социального развития СССР на 1981—1985 годы и на период до 1990 года». Съезд определил главные задачи всестороннего взаимодействия нашей партии и страны с братскими партиями и государствами, дальнейшей борьбы за мир и международное сотрудничество, указал узловые проблемы советской экономики на современном этапе, выработал установки в области партийного и государственного строительства, идеологической работы, науки и культуры. Принятые XXVI съездом КПСС документы надежно во-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 27.

оружили партию и народ ясной и обоснованной программой деятельности во всех сферах внутренней и международной жизни.

Решения майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС, Продовольственная программа знаменуют собой новый этап современной аграрной политики партии. Осуществляется более глубокий поворот всех отраслей народного хозяйства к решению проблем дальнейшего подъема сельскохозяйственного производства, развития агропромышленного комплекса, обеспечения бесперебойного снабжения страны продуктами питания.

Глубокий анализ состояния экономики страны и путей решения назревших проблем дан в решениях декабрьского (1983 г.), февральского (1984 г.), апрельского и октябрьского (1984 г.) Пленумов ЦК КПСС. В них подчеркнута исключительное значение роста производительности труда, уделено внимание дальнейшему развитию индустрии, особенно ее базовых отраслей – топливно-энергетического комплекса, железнодорожного транспорта, черной металлургии, капитального строительства, поставлена задача более полного удовлетворения спроса населения на промышленные и продовольственные товары, намечены меры по совершенствованию всей сферы руководства экономикой¹ – управления, планирования, хозяйственного механизма.

Таким образом, в политике партии постоянно получает конкретное выражение вся совокупность основных экономических, социально-политических, идеологических и организационных задач, осуществление которых обеспечивает поступательное гармоничное развитие советского общества.

Исходя из поставленных партией задач строят свою деятельность и другие субъекты советской политической системы. Борьба за претворение в жизнь политики партии является главным стержнем, определяющим содержание и направленность всей их работы. Тем самым создается возможность комплексно решать все социально-экономические и иные проблемы, которые возникают в ходе коммунистического строительства. Выступая как могучая политическая сила, движущая развитие марксистско-ленинской теории и на этой основе разрабатывающая политическую линию, КПСС является одновременно и организатором народа в претворении в жизнь поставленных задач. Эта роль партии находит выражение в функции руководства великой созидательной деятельностью советского народа.

Партийное руководство распространяется на все организации советского общества, как государственные, так и общественные.

¹ См. подробнее: *Петренко Ф.* Коммунистическая партия в социалистическом обществе // *Коммунист.* 1976. № 5. С. 93; *Ротов А. И.* Руководство КПСС экономикой зрелого социализма. М., 1975.

Его главными направлениями являются: выработка принципиальных указаний по важнейшим политическим, хозяйственным и организационным вопросам; руководство подбором, расстановкой и воспитанием кадров; контроль за состоянием дел на всех участках коммунистического строительства, за проведением в жизнь политики партии.

Все принципиальные положения и организационные вопросы решаются в государственных и общественных организациях на основе *директив партийных органов*. Партия в своих директивах определяет главное направление в деятельности всех других субъектов политической системы. Решения партии, выраженные и закрепленные в решениях съездов, в постановлениях пленумов ЦК КПСС, в других партийных документах, а также совместные постановления ЦК КПСС и государственных органов, ЦК КПСС, государственных органов и органов общественных организаций нацеливают государственные органы и общественные организации на проведение важнейших мероприятий в области государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, коммунистического воспитания масс.

Особенно важное значение имеют указания Коммунистической партии по вопросам экономического и социального развития СССР, определяющие основные направления этого развития, в соответствии с которыми разрабатываются государственные планы экономического и социального развития СССР. Они составляют программу деятельности государственных органов и общественных организаций во всех областях коммунистического строительства. В соответствии с этими указаниями (основными направлениями) Советское государство, общественные организации и трудовые коллективы проводят целую систему мероприятий, направленных на укрепление экономической мощи СССР, повышение благосостояния советского народа.

Направляя деятельность государственных органов и общественных организаций, директивные указания КПСС нацеливают партийные органы на оказание поддержки государственным органам и общественным организациям при решении ими конкретных задач.

Одним из наиболее эффективных средств партийного руководства государственными и общественными организациями является подбор, расстановка и воспитание руководящих кадров. И это естественно, поскольку, как указывал В. И. Ленин, политика ведется через людей, политику нельзя провести, не выражая ее в назначении и перемещении кадров.

В основе кадровой политики партии лежат ленинские глубоко партийные принципы, отвечающие коренным интересам народа, потребностям коммунистического строительства. Их последовательное

осуществление обеспечивает правильный подбор, расстановку и воспитание кадров, постоянное улучшение их качественного состава¹.

Руководствуясь этими принципами, партия проводит в состав руководства государственных органов и общественных организаций как коммунистов, так и беспартийных, укрепляя его политически зрелыми, опытными, подготовленными, инициативными людьми из числа рабочих, колхозников, интеллигенции, представителей молодежи, хорошо проявивших себя в практических делах и способных на деле осуществлять линию партии. При подборе руководящих кадров для государственных органов и общественных организаций партия опирается на свой авторитет, доверие народа к рекомендуемым ею работникам. КПСС заботится о том, чтобы руководящие кадры воспитывались в духе высокой ответственности за порученное дело, во всем проявляли инициативу и творческий подход, внимательно относились к людям, обладали высокими профессиональными, идейными и моральными качествами.

В деле подбора и расстановки кадров партийные организации обеспечивают установленный законами, уставами общественных организаций демократический порядок образования органов и назначения руководителей.

Действенность партийного руководства обеспечивается *партийным контролем за состоянием дел на всех участках коммунистического строительства, за проведением в жизнь политики партии*. Этот контроль направлен главным образом на то, чтобы добиться от каждой из организаций, составляющих советскую политическую систему, наиболее полного и качественного выполнения своих функций.

Партийный контроль основывается на высоком моральном авторитете партии в народе, он осуществляется в интересах общества в целом, носит всеохватывающий, систематический характер, сочетается с организаторской работой по выполнению директив партии. Это придает ему высокую эффективность, способствует улучшению работы государственных и общественных организаций².

Партийный контроль осуществляется путем обсуждения партийными органами вопросов работы государственных и общественных организаций, предприятий и учреждений. Большое внимание этим вопросам уделяет ЦК КПСС, который систематически рассматривает конкретные вопросы деятельности государственных органов и общественных организаций, состояние партийного руководства этими организациями.

¹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 123.

² См. подробнее: Пронин И. И. Руководящие кадры: подбор, расстановка и воспитание. М., 1981.

Для повышения ответственности первичных партийных организаций за состояние производственной деятельности предприятий, учреждений и организаций им предоставлено право контроля деятельности администрации. В соответствии с Уставом КПСС право проверять работу администрации предоставлено первичным партийным организациям предприятий, научно-исследовательских институтов, учебных, культурно-просветительных заведений, лечебных учреждений. Что касается советских учреждений, то их партийные организации, согласно Уставу КПСС, контролируют работу аппарата по выполнению директив партии и правительства, соблюдению законов.

Главная черта руководящей деятельности КПСС в современных условиях — ее научный комплексный подход к развитию общества как единого социального организма, все части которого должны развиваться гармонично, ее курс на всестороннее использование преимуществ социалистической системы, достижений научно-технической революции в целях повышения эффективности всего общественного производства, в интересах расцвета социалистического общества, подъема уровня материальной и духовной жизни трудящихся.

Осуществляя свою руководящую роль, все партийные организации в соответствии с Конституцией СССР (ст. 6) «действуют в рамках Конституции СССР». Это означает, что они сами и все их коммунисты обязаны строго следовать в своей работе требованиям социалистической законности, соблюдать Конституцию и другие советские законы¹.

Партийное руководство — это политическое руководство. Оно не имеет ничего общего с мелочной опекой и администрированием. В резолюции X съезда РКП (б) «О роли и задачах профсоюзов» говорится, что съезд «настойчиво и категорически предостерегает все партийные организации и всех отдельных товарищей против какой бы то ни было мелочной опеки и чрезмерного вмешательства в текущую работу профсоюзов»². В августе 1919 г. ЦК РКП (б) совместно с ЦК

¹ См. подробнее: *Щербицкий В.* Контроль и проверка исполнения — важнейшая функция партийного руководства // Коммунист. 1983. № 10.

² Следует заметить, что в литературе высказано более широкое толкование этого конституционного положения. Так, Н. А. Петровичев полагает, что действовать в рамках Конституции СССР означает, «что партийные комитеты и партийные организации:

— в первую очередь обязаны сами соблюдать и требовать от всех коммунистов примера в выполнении конституционных норм;

— призваны добиваться, чтобы положения конституции неукоснительно соблюдались всеми государственными, хозяйственными, общественными организациями и должностными лицами;

— своим примером строгого выполнения конституционных норм и положений, организаторской и политической работой должны способствовать тому, чтобы все советские люди сознавали взаимообусловленность предоставленных им прав с добросовестным исполнением гражданских обязанностей;

комсомола дали местным организациям указание, в котором значилось: «Самодетельность организации Российского Коммунистического Союза Молодежи является основой его работы, неизменным условием его существования. Поэтому контроль партии над союзом не должен носить характер опеки, мелочного вмешательства в организационную, агитационную, культурно-просветительную и прочую работу союза и должен проводиться только в рамках устава союза...»¹

Эти принципиальные положения в полной мере сохраняют свое значение и в настоящее время. ««Партийные организации», — говорится в Уставе КПСС, — не подменяют советские, профсоюзные, кооперативные и другие общественные организации трудящихся, не допускают смешения функций партийных и иных органов, ненужного параллелизма в работе». Они вновь подчеркнуты в докладе «О проекте Конституции (Основного Закона) Союза Советских Социалистических Республик и итогах его всенародного обсуждения» на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва, в котором была раскрыта ошибочность поступивших в Конституционную комиссию предложений о передаче государственных функций партийным органам. В докладе указывалось, что подобные предложения вносят путаницу в понятие роли партии в нашем обществе².

В руководстве государственными и общественными организациями КПСС опирается на убеждение и силу идейного влияния, на полное доверие трудящихся к ее политике, на свой авторитет, на свой политический и организаторский опыт.

Партия координирует деятельность государственных и общественных организаций, объединяет их усилия, подчиняя их достижению целей коммунистического строительства. Это обеспечивает бесперебойное функционирование всей политической системы советского общества, четкое взаимодействие между различными ее звеньями. Не сковывая и не подавляя инициативы других субъектов политической системы, всемерно учитывая свойственные им особенности, партия стремится развивать их активность, повышать их роль во всей жизни страны, в коммунистическом строительстве.

Активное воздействие на функционирование и дальнейшее развитие советской политической системы КПСС оказывает не только

— призваны содействовать повышению роли государственных и общественных организаций, добиваться, чтобы они в рамках своих прав и функций, определенных конституцией, действовали смело и уверенно, поддерживать их инициативу и деловые начинания» (см.: *Петровичев Н. А.* Возрастание руководящей роли КПСС и вопросы организационно-политической работы. М., 1982. С. 205–206).

¹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 2. С. 76–77.

² См.: *Ленин В. И.* КПСС о партийном руководстве комсомолом. М., 1978. С. 58.

своей политической, организаторской и воспитательной работой, но и всей своей внутренней жизнью.

Коммунистической партии органически присущ глубоко демократический по своей сути ленинский стиль в работе, который оказывает благотворное влияние не только на жизнь самой партии, но и на развитие всей политической системы в духе дальнейшего углубления социалистического демократизма¹.

Свою политическую линию, свои решения партия проводит в жизнь через коммунистов, работающих в государственных и общественных организациях.

В развитии социалистическом обществе партия сохраняет и усиливает свою руководящую роль. Повышение роли КПСС в жизни советского общества на этапе развитого социализма обусловлено: ростом масштабов и сложностью задач коммунистического строительства, социально-экономических ресурсов страны и культуры масс, необычайным ускорением самого социально-экономического развития, требующим более высокого уровня политического и организационного руководства; усложнением форм общественной жизни, ростом сопряженности и взаимодействия всех элементов советской социальной системы, определяющих необходимость комплексного подхода к явлениям и процессам, рассмотрению их в единстве, динамике с тем, чтобы обеспечить ускоренное, планомерное поступательное движение нашего общества к коммунизму; подъемом творческой активности масс, вовлечением новых миллионов трудящихся в управление государственными и общественными делами, дальнейшим развитием социалистической демократии; возрастающим значением теории научного коммунизма, ее творческого развития и пропаганды, необходимостью усиления коммунистического воспитания трудящихся и борьбы за преодоление пережитков прошлого в сознании людей.

Специфическое место в политической системе советского общества занимают *общественные организации* оно определяется ролью, которую эти организации играют в обществе в целом, свойственными им характерными чертами.

Общественные организации создаются на началах добровольности по профессиональным, групповым, возрастным и иным признакам, а также интересам для развертывания определенного вида целенаправленной деятельности (производственной, хозяйственной, воспитательной и т. д.), в процессе которой удовлетворяются личные, индивидуальные интересы и потребности их членов. Личная заинтересованность в каком-либо определенном виде деятельности порождает

¹ См.: Конституция общенародного государства. М., 1978. С. 88.

у граждан желание и потребность реализовать свое право на объединение в соответствующую общественную организацию.

Однако цели деятельности общественных организаций не сводятся к реализации лишь индивидуальных интересов и потребностей их членов. Непосредственные цели общественных организаций всегда связаны с задачами, стоящими перед обществом в целом. Этот факт получил отражение в Конституции СССР (ст. 51), в которой подчеркивается, что граждане СССР имеют право объединяться в общественные организации *в соответствии с целями коммунистического строительства*, — это главное, что придает общественным организациям политический характер¹.

Связанность непосредственных целей общественных организаций с задачами, стоящими перед обществом в целом, предопределяет их участие в управлении государственными и общественными делами, способствующее развитию политической активности и самодетельности их членов. В результате возможность граждан СССР принимать участие в работе общественных организаций приобретает роль важнейшей гарантии их права участвовать в управлении государственными и общественными делами, закрепленного Конституцией СССР (ст. 48).

Каждая из общественных организаций охватывает определенную часть населения страны. Так, профессиональные союзы являются массовой организацией практически всех трудящихся, объединяющей более 125 млн человек, свыше 40 млн девушек и юношей насчитывает в своих рядах ВЛКСМ, более 13 млн граждан состоит в колхозах, свыше 60 млн пайщиков — в потребительской кооперации и т. д. Объединение общественными организациями значительных групп трудящихся, волю которых они выражают, создает необходимые организационные возможности для развития политической активности членов этих организаций, позволяет глубже выявлять их интересы и запросы и способствовать удовлетворению этих интересов.

Этому помогает и наличие у общественных организаций специального аппарата, включающего совокупность органов общественных организаций в центре и на местах, а также сотрудников, входящих в состав этих организаций и обеспечивающих их работу.

Общественные организации и их органы издают акты, содержащие нормы этих организаций, представляющие определенные правила поведения их членов и образующие самостоятельную группу социальных

¹ См.: Рубцов Н. Партийное руководство массовыми организациями трудящихся // Коммунист. 1970. № 10. С. 51; Шахназаров Г. X. Руководящая роль Коммунистической партии в социалистическом обществе. М., 1970.

норм¹. Акты общественных организаций обязательны для их членов, и их невыполнение влечет уставную дисциплинарную ответственность (вплоть до исключения из рядов организации). Нормы общественных организаций создают нормативную базу для развития различных общественных форм народовластия, обогащают права и свободы советских граждан новыми гарантиями их реализации.

Общественные организации располагают определенным имуществом, материальными фондами. Эти фонды используются общественными организациями для осуществления стоящих перед ними задач и составляют материальную основу развития политической активности и самодеятельности, удовлетворения интересов их членов.

Роль общественных организаций в социалистическом обществе, их реальные возможности получили выражение в функциях этих организаций, закрепленных в Конституции СССР. Анализ ст. 7 и 51 Конституции СССР позволяет выделить следующие функции: участие общественных организаций в управлении государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных и социально-культурных вопросов; удовлетворение общественными организациями личностных интересов их членов.

Следует сказать, что в нашей стране фиксирование функций общественных организаций на конституционном уровне было осуществлено не сразу. Советские конституции последовательно шли от закрепления права граждан на объединение в общественные организации и специфических для этих организаций методов деятельности ко все более полному раскрытию и вычленению содержания этой деятельности, к закреплению основных функций общественных организаций.

Так, в Конституции РСФСР 1918 г. (ст. 16) указывалось, что в целях «обеспечения за трудящимися действительной свободы союзов Российская Социалистическая Федеративная Советская Республика, сломив экономическую и политическую власть имущих классов и этим устранив все препятствия, которые до сих пор мешали в буржуазном обществе рабочим и крестьянам пользоваться свободой организации и действия, оказывает рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие, материальное и иное, для их объединения и организации».

В Конституции СССР 1936 г. (ст. 126) также речь шла прежде всего о праве граждан СССР на объединение в общественные организации. Однако, указав, что эти организации создаются в соответствии «с интересами трудящихся и в целях развития организационной самодеятель-

¹ См. подробнее: *Ямпольская Ц. А.* Общественные организации в СССР. С. 22–34; *Общественные организации, право и личность.* М., 1981. С. 185–196; *Конституционный статус общественных организаций в СССР.* М., 1983. С. 47–52.

ности и политической активности народных масс», эта конституция зафиксировала постепенный подход к обеим упомянутым функциям общественных организаций.

Важную роль в практическом становлении конституционных функций общественных организаций сыграли нормативно-правовые акты, изданные до принятия действующей Конституции СССР¹.

Закрепив функцию участия общественных организаций в управлении государственными и общественными делами, *Конституция СССР зафиксировала и важнейшие конкретные ее проявления.*

В соответствии с Конституцией СССР (ст. 23) общественные организации принимают широкое участие в обеспечении государством роста и справедливого распределения общественных фондов потребления. Общественным организациям принадлежит право выдвижения кандидатов в депутаты Советов народных депутатов. Им гарантируется свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации на собраниях, в печати, по телевидению, радио (ст. 100). Представители от общественных организаций участвуют в работе избирательных комиссий, которые обеспечивают проведение выборов в Советы (ст. 101). Общественные организации вправе заслушивать отчеты тех депутатов, которых они выдвинули кандидатами в депутаты, об их работе и работе Советов (ст. 107). Общественные организации в лице их общесоюзных органов обладают правом законодательной инициативы в Верховном Совете СССР (ст. 113). Аналогичным правом в соответствии с конституциями союзных и автономных республик обладают общественные организации в лице их республиканских органов. Представители общественных организаций вправе участвовать в судопроизводстве по гражданским и уголовным делам (ст. 162).

Как участники управления государственными и общественными делами общественные организации, согласно Конституции СССР, несут также ряд обязанностей. На них возлагаются определенные, предусмотренные законодательством Союза ССР, обязанности по обеспечению безопасности страны и укреплению ее обороноспособности (ст. 32). Руководители их органов обязаны безотлагательно принимать депутатов Советов и рассматривать их предложения в установленные сроки (ст. 105). В соответствии с Конституцией СССР (ст. 125), а также конституциями союзных и автономных республик органы общественных организаций обязаны выполнять требования комиссий Верховного Совета СССР и его палат, комиссий Верховных Советов союзных

¹ См.: *Ямпольская Ц. А.* О правовой норме и правовом отношении // Советское государство и право. 1951. № 9.

и автономных республик, представлять им необходимые материалы и документы. Общественные организации обязаны рассматривать рекомендации этих комиссий и о результатах рассмотрения, а также о принятых мерах сообщать комиссиям в установленный срок.

Ряд конкретных проявлений функции участия общественных организаций в управлении государственными и общественными делами зафиксирован в текущем законодательстве.

Часть из них имеет отношение ко всей системе общественных организаций в целом и касается прежде всего их участия в формировании государственных органов. Так, согласно Закону о выборах в Верховный Совет СССР (ст. 8) общественные организации участвуют в подготовке и проведении выборов в Верховный Совет СССР как через своих представителей в избирательных комиссиях, так и непосредственно. Они вправе не только выдвигать своих представителей в состав избирательных комиссий (ст. 25), но и делать представления об освобождении их от своих обязанностей (ст. 30). Представители от общественных организаций могут присутствовать на заседаниях избирательных комиссий (ст. 36), а органы этих организаций обязаны содействовать избирательным комиссиям в осуществлении их полномочий (ст. 37). Общественные организации могут выступать в поддержку кандидатур, выдвинутых другими общественными организациями, трудовыми коллективами или собраниями военнослужащих по воинским частям, а также избирать доверенных лиц кандидатов в депутаты (ст. 39). Органы общественных организаций созывают окружные предвыборные совещания, в которых принимают участие представители этих организаций (ст. 40), собрания избирателей для встреч с кандидатами в депутаты (ст. 45). Представители общественных организаций могут присутствовать при проверке и опечатывании избирательных ящиков, а также во время подсчета голосов (ст. 52 и 54). Аналогичные положения содержатся также в законах о выборах в верховные советы союзных и автономных республик и в местных Советах¹.

Общественные организации принимают активное участие в формировании районных (городских) народных судов². Из их представителей составляются участковые избирательные комиссии. Они пользуются правом выдвижения кандидатов в народные судьи районных (городских) народных судов и пользуются правом беспрепятственной агитации за своего кандидата. Их уполномоченные представители вправе присутствовать

¹ См.: Актуальные проблемы современного политического развития. С. 43.

² См., например: Закон о всеобщей воинской обязанности, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении, Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о труде; Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании; Основы водного законодательства Союза ССР и союзных республик; Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах; и др.

при подсчете голосов, а также при установлении результатов выборов. Общественные организации созывают общие собрания по выборам народных заседателей районных (городских) народных судов.

В соответствии с законодательством о порядке отзыва депутатов Советов¹ общественным организациям принадлежит право возбуждение вопроса об отзыве депутатов. Они созывают собрания избирателей для решения вопроса об отзыве, направляют своих представителей в состав окружной комиссии по проведению голосования об отзыве депутата. Ими обеспечивается право беспрепятственной агитации за отзыв или против отзыва депутата и т. д.

Целый ряд законодательных актов Союза ССР, союзных и автономных республик подчеркивает тесную взаимосвязь деятельности общественных организаций и государственных органов. Так, согласно Закону о Совете Министров СССР² (ст. 3) и законам о советах министров союзных и автономных республик предложения общественных организаций используются этими органами при решении соответствующих вопросов. О взаимодействии органов прокуратуры с общественными организациями сказано в Законе о прокуратуре СССР³ (ст. 4). В соответствии с Законом о государственном арбитраже в СССР⁴ (ст. 16) представители общественных организаций допускаются к участию в рассмотрении споров государственным арбитражем. О тесной связи деятельности общественных организаций и местных Советов говорится в Законе об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов⁵ (ст. 4), а также в законах союзных и автономных республик о поселковых, сельских, городских, районных в городах, районных, краевых и областных Советах. Об участии общественных организаций в деятельности органов народного контроля говорится в Законе о народном контроле в СССР⁶.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 28. Ст. 441.

² См., например: Закон о выборах в Верховный Совет РСФСР // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1978. № 32. Ст. 845; Закон о выборах в местные Советы народных депутатов РСФСР // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1979. № 32. Ст. 784.

³ См., например: Закон о выборах районных (городских) народных судов РСФСР // Ведомости Верховного Совета РСФСР. № 28. Ст. 977.

⁴ См., например: Закон о порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 17. Ст. 278; Закон о порядке отзыва депутата Верховного Совета РСФСР // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1979. № 32. Ст. 788; Закон о порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1979. № 51. Ст. 1273.

⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 28. Ст. 436.

⁶ См., например: Закон о Совете Министров РСФСР // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1979. № 32. Ст. 783.

В текущем законодательстве и в других нормативных актах содержится также ряд конкретных проявлений функции участия общественных организаций в управлении государственными и общественными делами, имеющих отношение лишь к отдельным общественным организациям. Одни из законов касаются взаимодействия общественных организаций и государственных органов. Так, в Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о труде¹ закрепляются права профсоюзов, взаимоотношения фабричного, заводского, местного комитета профессионального союза с администрацией, дополнительные гарантии для выборных профсоюзных работников. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании² предусматривают активное участие в делах народного образования профсоюзных, комсомольских и других общественных организаций.

Другие посвящены выполнению общественными организациями функций некоторых государственных органов. Так, в 1933 г. профсоюзам были переданы функции социального страхования и надзора за соблюдением трудового законодательства об охране труда и техники безопасности, выполнявшиеся ранее Наркоматом труда СССР³. К все-союзному обществу по распространению политических и научных знаний (ныне общество «Знание») в 1957 г. перешло от Министерства культуры СССР руководство лекционной пропагандой⁴ и т. д.

О конкретных проявлениях функции участия общественных организаций в управлении государственными и общественными делами применительно к каждой общественной организации говорится и в уставах этих организаций.

Анализ как правовых актов, так и уставов общественных организаций позволяет сделать вывод о том, что в наиболее обобщенном виде функция участия общественных организаций в управлении государственными и общественными делами находит выражение в том, что эти организации:

- а) участвуют в формировании различных государственных органов;
- б) сотрудничают с ними при выполнении общих задач и оказывают им помощь в проведении в жизнь принятых ими решений;
- в) выполняют некоторые функции государственных органов;
- г) участвуют в правотворчестве;
- д) осуществляют общественный контроль.

В отличие от функции участия в управлении государственными и общественными делами, в решении политических, хозяйственных

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

² Там же. Ст. 844.

³ Ведомости Верховного Совета СССР. 1980. № 27. Ст. 526.

⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 840.

и социально-культурных вопросов, которая присуща общественным организациям исключительно в силу того, что они являются субъектом политической системы советского общества, *функция удовлетворения общественными организациями личностных интересов их членов* связана с их ролью в политической системе советского общества лишь постольку, поскольку она способствует обеспечению сочетания реальных прав и свобод советских граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом.

При этом особенность сочетания этих обеих функций в рамках каждой общественной организации, как справедливо указывалось в литературе, состоит в том, что первая из них осуществляется через вторую, что «объективно важное для всех, выраженное в первой, происходит посредством персонального, как бы “сугубо личного”, выраженного во второй, и, в свою очередь, влияет на это личное, индивидуальное, на личность в целом, содействует ее развитию, совершенствованию, социализации»¹.

Осуществляя функцию удовлетворения личностных интересов своих членов, общественные организации, в отличие от государства, заботятся в первую очередь об удовлетворении индивидуальных, личностных интересов, не имеющих формы субъективных прав, свобод и юридических обязанностей. Однако, удовлетворяя эти интересы, они вместе с тем создают возможности для более полного удовлетворения и тех интересов, которые возведены в степень субъективного права или юридической обязанности².

Эти возможности выражаются прежде всего в том, что в рамках общественных организаций советские граждане могут более полно, более результативно использовать многие из тех прав, которые принадлежат им просто как гражданам СССР. Так, вступая в комсомол, девушки и юноши получают возможность активно участвовать в решении множества государственных и общественных дел; колхоз дает возможность труженику сельского хозяйства реализовать соответственно его интересу право на труд; в творческих союзах писатели, композиторы, художники, журналисты получают дополнительные возможности для наиболее полной реализации свободы художественного творчества. Само собой разумеется, что только посредством вступления в одну из общественных организаций граждане СССР могут реализовать принадлежащее им право объединения в общественные организации.

Способствуя гражданам СССР в реализации принадлежащих им прав, общественные организации в необходимых случаях содействуют их защите. Так, творческие союзы и Всесоюзное общество изо-

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1970. № 29. Ст. 265.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1973. № 30. Ст. 392.

бретателей и рационализаторов участвуют в защите авторских прав их членов¹. Профсоюзы участвуют в защите трудовых прав их членов, когда эти права нарушены администрацией предприятия, учреждения или организации². В соответствии с действующей Конституцией СССР (ст. 57) охрана прав и свобод граждан является обязанностью всех общественных организаций.

Вступление в общественную организацию может влечь за собой получение ее членами дополнительных прав, которыми не располагают другие граждане. Так, согласно Закону СССР от 8 августа 1953 г. о сельскохозяйственном налоге³ (ст. 12) колхозники имели право на уменьшение размера сельскохозяйственного налога в отличие от единоличных крестьянских хозяйств, которые таким правом не располагали.

Общественные организации способствуют гражданам не только в реализации их прав, но и в соблюдении ими своих обязанностей. Так, выполняя важную роль в осуществлении начальной военной подготовки и подготовки специалистов для Вооруженных сил СССР, ДОСААФ помогает тем самым своим членам проходить воинскую службу в рядах Вооруженных сил СССР.

Большое значение в этом смысле имеет также тот факт, что целый ряд юридических обязанностей граждан СССР совпадает с теми внутрисоюзными обязанностями, которые несут члены общественных организаций. Так, обязанность соблюдать Конституцию СССР, защищать Отечество, соблюдать трудовую дисциплину, правила социалистического общежития и т. д. являются важнейшими обязанностями комсомольцев и как граждан СССР, и как членов ВЛКСМ.

Следует подчеркнуть, что наличие двух названных конституционных функций общественных организаций, составляющих их специфику, одинаково важно для понимания места этих организаций в политической системе советского общества. Однако, если первая из этих функций подчеркивает, то общее, что свойственно всем общественным организациям как субъекту политической системы, то вторая выражает то специфическое, что характерно для каждой из этих организаций, поскольку она связана с удовлетворением такого индивидуального интереса, который не может быть реализован в рамках другой организации, отличает одну общественную организацию от другой.

Поэтому, если в своем общем виде, на высоком уровне обобщения основные функции всех общественных организаций совпадают, то,

¹ СЗ СССР. 1933. № 40. Ст. 238.

² См., в частности, постановление Совета Министров РСФСР от 2 марта 1957 г. (Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. Т. VI. 1959. С. 86).

³ См.: Актуальные проблемы современного политического развития. С. 41.

будучи рассмотренными на более конкретном уровне, они отражают специфику каждого отдельного вида общественных организаций¹.

Важную роль в политической системе советского общества играют трудовые коллективы. В отличие от государственных и общественных организаций трудовые коллективы представляют социальные общности, которые складываются в соответствии с закономерностями социалистической организации труда. В трудовых коллективах в органическом единстве с их главной социальной функцией – трудовой деятельностью – протекают все прочие важнейшие социальные процессы, свойственные развитому социализму, и отражается вся жизнь общества – экономическая, политическая, духовная. В результате, будучи основными ячейками социалистического общества, трудовые коллективы выступают в качестве первичных ячеек всего социалистического организма, не только хозяйственного, но и политического, составляя его исходную структуру, базовую структуру всей политической системы советского общества в целом, воплощающую в себе важнейшие черты и преимущества социализма. В них технологическая кооперация дополняется прочными социальными взаимосвязями, объединяющими всех членов коллектива независимо от занимаемого ими места в системе общественного разделения труда².

Поскольку в трудовых коллективах представлены низовые организации и органы всех других субъектов политической системы, для этих субъектов в целом трудовые коллективы являются важнейшим полем их деятельности, постоянным источником социально-политической информации, корректирующим направления, способы и средства их действия. В рамках трудовых коллективов действуют и реализуются механизмы социалистической демократии³, органически совмещаются государственные и общественные ее формы.

Социалистический трудовой коллектив – незаменимое поприще для всестороннего развития личности, раскрытия творческих сил человека, проявления его способностей и дарований. В трудовых коллективах реализуются важнейшие конституционные права граждан СССР: на труд, на отдых, на охрану здоровья, на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, а также потери кормильца. В повседневной жизни трудовых коллективов граждане СССР практически реализуют свое конституционное право участвовать в управлении государственными и общественными делами.

¹ См. подробнее: Общественные организации, право и личность. С. 176–365.

² См. подробнее: Творческие союзы в СССР (организационно-правовые вопросы). М., 1970. С. 216.

³ См., в частности, вводную часть Устава профессиональных союзов СССР.

Роль трудовых коллективов в системе социалистической демократии обусловила необходимость ее конституционного закрепления. Начало этому процессу положила Конституция СССР 1936 г., содержащая упоминание о собраниях рабочих и служащих для избрания народных заседателей районных (городских) судов (ст. 109). Затем было издано значительное число нормативно-правовых документов, содержащих нормы, определяющие место и роль трудовых коллективов в формировании органов власти и управления и в контроле за их деятельностью, в управлении производством и в осуществлении функций социального контроля в отношении своих членов.

Эти нормы текущего законодательства были подняты на уровень конституционного регулирования Конституцией СССР 1977 г. (ст. 8, 23, 48, 100, 101, 107, 149, 152, 162), которая дополнила их некоторыми существенными положениями. Касающиеся трудовых коллективов нормы Конституции СССР 1977 г. воспроизведены и конкретизированы конституциями союзных и автономных республик¹. Дальнейшее развитие эти нормы получили в Законе о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями², в котором воплощены ленинские идеи о все более широком утверждении коллективизма в общественной практике нового строя, отражен неизменный курс КПСС и Советского государства на дальнейшее совершенствование социалистической демократии. В соответствии с действующим законодательством трудовые коллективы под руководством организаций КПСС осуществляют экономические, социальные и политические функции, направленные на всемерное укрепление и развитие общественного строя СССР, социалистического образа жизни³. Они объективно выражают социальную сущность трудовых коллективов и позволяют определить их место в советском обществе.

Часть этих функций Конституция СССР (ст. 8) связывает с тем местом, которое трудовые коллективы занимают в политической системе советского общества. В их число входят: а) участие трудовых коллективов в обсуждении и решении государственных и общественных дел; б) участие трудовых коллективов в управлении предприятиями, учреждениями и организациями.

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1953. № 1. В настоящее время этот закон действует в новой редакции, в которой указанное право колхозников не предусматривается (Ведомости Верховного Совета СССР. 1983. № 52. Ст. 802).

² См., например: *Ильинский И.* ВЛКСМ в политической системе советского общества. М., 1981. С. 108–180.

³ См.: Трудовые коллективы в системе советской социалистической демократии. М., 1979. С. 20.

Осуществляя *функцию участия в обсуждении и решении государственных дел*, трудовые коллективы в соответствии с нормами Конституции СССР и текущего законодательства, обобщенными Законом о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями (ст. 5): рассматривают проекты законов, решений местных Советов народных депутатов, затрагивающих интересы трудового коллектива, и другие вопросы государственной и общественной жизни, выносимые на обсуждение, и представляют по ним свои предложения; выдвигают кандидатов в депутаты Советов народных депутатов, представителей в состав избирательных комиссий; заслушивают отчеты депутатов Советов народных депутатов, выдвинутых трудовым коллективом, а также отчеты исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов, их отделов и управлений; выдвигают кандидатов в народные судьи; избирают народных заседателей районных (городских) народных судов и заслушивают их отчеты; возбуждают вопрос об отзыве депутатов Советов народных депутатов, народных судей, отзываю народных заседателей районных (городских) народных судов, не оправдавших доверия избирателей; избирают постоянно действующие производственные совещания, комитеты, группы и посты народного контроля, товарищеские суды и другие общественные органы, действующие в трудовых коллективах, и заслушивают их отчеты.

Одна из коренных особенностей социалистической демократии состоит в том, что она впервые в истории распространяется не только на область политики, но и на область экономики и культуры. Общественная собственность на средства производства как основа новых общественных отношений, законы общественного развития, требования планомерного развития экономических и социальных процессов объективно определяют необходимость и возможность подлинного народовластия в руководстве экономическим и социальным развитием. Степень фактического участия масс в осуществлении этого руководства неуклонно растет по мере роста зрелости социалистического строя, а его формы становятся все более разнообразными.

Ярким выражением всех этих процессов являются трудовые коллективы, которые выступают, с одной стороны, в качестве одной из форм привлечения граждан к управлению государственными и общественными делами посредством использования традиционных политических форм и институтов, а с другой стороны, сами являются социальными институтами, через которые проявляются и разрешаются интересы классов, социальных слоев и профессиональных групп населения¹.

¹ См. подробнее: Актуальные проблемы современного политического развития. С. 56–74.

Такая специфическая роль трудовых коллективов в политической системе советского общества проявляется в сочетании их функций участия в обсуждении и решении государственных и общественных дел с функцией участия в управлении предприятиями, учреждениями и организациями.

В литературе при рассмотрении правового статуса трудовых коллективов, который является правовым выражением их функций, иногда проводится различие между правомочиями трудовых коллективов в той сфере общественных отношений, где они выступают в качестве компонентов политической системы, и их правомочиями по управлению делами своей трудовой организации¹. Однако думается, что такое разделение правомочий неверно характеризует действительную сферу общественных отношений, в которой трудовые коллективы выступают в качестве компонентов политической системы. Участие трудового коллектива в управлении делами своей трудовой организации, несомненно, является важным проявлением функции обеспечения эффективного управления всеми общественными делами, свойственной советской политической системе. А это значит, что деятельность трудовых коллективов по управлению делами своей трудовой организации также входит в сферу общественных отношений, в которой трудовые коллективы выступают в качестве компонентов политической системы, о чем свидетельствует ст. 8 Конституции СССР.

Закрепив функцию *участия трудовых коллективов в управлении предприятиями, учреждениями и организациями*, Конституция СССР (ст. 8), а вслед за ней и Закон о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями (ст. 4, 6–18) зафиксировали также важнейшие конкретные ее проявления.

В отличие от функции участия в обсуждении и решении государственных и общественных дел, объем и содержание которой являются одинаковыми у всех трудовых коллективов, функция участия в управлении предприятиями, учреждениями и организациями по своему объему и содержанию у различных трудовых коллективов неодинакова. Она связана с принадлежностью трудового коллектива к определенному виду, который зависит от формы собственности, на которой основывается его деятельность, места в системе общественного разделения труда, специфики функционирования, объема хозяйственной самостоятельности данной трудовой организации и т. п. Это обстоятельство учтено и в Законе о трудовых коллективах, который устанавливает (ст. 22), что в трудовых коллективах колхозов, других кооперативных и общественных организаций он применяется с учетом

¹ См., например, ст. 144 и 154 Конституции РСФСР.

соответствующих уставов и положений, регулирующих их деятельность. Кроме того, в Законе сказано о том (ст. 23), что особенности применения его положений в отдельных отраслях народного хозяйства и сферах государственной и общественной жизни с учетом их специфики устанавливаются другими законодательными актами, а также решениями Совета Министров СССР и ВЦСПС.

Таким образом, можно утверждать, что правовой статус трудовых коллективов в общественно-политической сфере является единым и равным для всех трудовых коллективов, однако в объеме и формах их участия в политической жизни общества имеется специфика, не изменяющая, однако, их общего конституционного статуса.

Глава III ЭКОНОМИЧЕСКАЯ СИСТЕМА СССР КАК ОСНОВА СОВЕТСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО СТРОЯ

§ 1. Социализм как экономическая система

Каждая общественно-экономическая формация характеризуется своим, только ей присущим типом производственных, т. е. экономических отношений. «В общественном производстве своей жизни, — писал К. Маркс, — люди вступают в определенные, необходимые, от их воли не зависящие отношения — производственные отношения, которые соответствуют определенной ступени развития их материальных производительных сил. Совокупность этих производственных отношений составляет экономическую структуру общества, реальный базис, на котором возвышается юридическая и политическая надстройка и которому соответствуют определенные формы общественного сознания. Способ производства материальной жизни обуславливает социальный, политический и духовный процессы жизни вообще»¹.

В. И. Ленин отмечал, что идея К. Маркса о естественно-историческом развитии общества выработана «посредством выделения из разных областей общественной жизни области экономической, посредством выделения из всех общественных отношений — *отношений производственных*, как основных, первоначальных, определяющих все остальные отношения»².

Таким образом, структура общества обусловлена именно производственными отношениями, по типу которых определяется уровень его социально-экономического развития, все надстроечные явления, включая и государственно-правовые.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 13. С. 6–7.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 1. С. 134.

В отличие от общественно-экономической формации, которой свойствен определенный тип производственных отношений, общественный строй каждой конкретной страны, взятой на определенном этапе ее развития, характеризуется конкретными производственными отношениями, обусловленными ее географическим положением, участием в международном разделении труда, историческими традициями, достигнутым уровнем развития производительных сил и другими конкретно историческими условиями. В своей совокупности эти отношения образуют экономическую систему, существующую на конкретной материально-технической базе и составляющую экономическую основу данной страны.

«Экономическая система» как понятие используется в литературе в различных смыслах. Для одних авторов это хозяйственный механизм, система хозяйствования или система управления экономикой¹. Другие рассматривают ее как набор компонентов, включая в их число собственность, труд и природу². Для третьих это комплекс основанных на определенном типе собственности на средства производства общественных отношений и обусловленных ими политических и организационно-правовых форм, посредством которых осуществляется производство, распределение, обмен и потребление в данном обществе³. Четвертые видят в ней конституционный механизм управления собственностью, регулирования экономических отношений, осуществления принципов государственного руководства единым народнохозяйственным комплексом, обеспечения охраны природы и окружающей человека среды, управления, планирования, организации социалистического характера труда, распределения по труду и осуществления высшей цели социализма⁴.

Разумеется, все эти понятия с точки зрения марксистской методологии имеют право на существование, поскольку они в той или иной степени отождествляют экономическую систему с системой производственных отношений или предполагают последнюю в качестве фундамента экономической системы⁵. Однако в целях упорядочения тер-

¹ См., например: Политическая экономия социализма и ее применение в ГДР. М., 1970. С. 47.

² См.: Конституционные основы народовластия в СССР. Л., 1980. С. 28–35.

³ См.: Теоретические основы Советской конституции. М., 1981. С. 76.

⁴ *Ржевский В. А.* Общественный строй развитого социализма. М., 1983. С. 202.

⁵ Именно с этих позиций представляется ошибочным укоренившееся в буржуазной литературе мнение о том, что экономическая система представляет собой такую систему, «которая производит продукты питания, перерабатывает, упаковывает и распределяет их, производит ткань и изготавливает одежду, строит дома, обставляет их мебелью, предоставляет услуги в области образования и медицины, обеспечивает закон и порядок, организует национальную оборону...» Характерно, что даже американский экономист Дж. К. Гэлбрейт, являющийся апологетом капитализма, называет это определение экономической системы «упрощенным», указывая на то, что необходимо выявить цели единой экономической системы (см.: *Гэлбрейт Дж.* Экономические теории и цели общества. М., 1976. С. 27).

минологии целесообразно было бы понятие экономической системы теснее связать с тем смыслом, который вкладывает в него действующая Конституция СССР. Конституция СССР рассматривает экономическую систему как систему экономических отношений, составляющих тот базис, на котором основывается общественный строй¹.

Что касается конкретного содержания понятия экономической системы, то оно определяется прежде всего той структурой, которая свойственна производственным отношениям.

Основой производственных отношений, определяющей их характер, являются отношения собственности на средства производства. В отличие от производительных сил, которые образуют материальную основу производственных отношений, фундамент и предпосылку их существования и развития как определенной экономической системы, собственность на средства производства образует внутреннюю основу этой системы, содержащуюся в самой экономической системе и выражающую объективную качественную связь ее элементов². Таким образом, отношения собственности на средства производства составляют ведущий элемент производственных отношений и, следовательно, экономической системы.

При всей специфичности состава и содержания производственных отношений в различных общественно экономических формациях, а тем более в рамках общественного строя различных стран, они связаны не с односторонним процессом производства, а со всем общественным процессом воспроизводства в целом, т. е. с производством, распределением, обменом и потреблением как единым общественно-экономическим процессом. «Определенное производство, — подчеркивает К. Маркс, — обуславливает... определенное потребление, распределение, обмен и *определенные отношения этих различных моментов друг к другу*»³. Следовательно, экономические отношения, которые возникают в процессе производства, обмена, распределения и потребления, также являются элементами производственных отношений, а следовательно, экономической системы.

Производственные отношения выступают не только в качестве отношений собственности, производства, обмена, распределения

¹ Надо сказать, что в литературе высказаны и иные соображения относительно того смысла, который вкладывает в понятие экономической системы Конституция СССР. Так, В. Н. Черковец полагает, что Основной Закон СССР под экономической системой понимает народное хозяйство как конкретную совокупность отраслей производственной и непроизводственной сфер страны, а также действующий в ней хозяйственный механизм. При этом автор ссылается на ряд статей Конституции СССР (ст. 11, 12 и 13), из которых такой вывод, на наш взгляд, не следует (см.: Черковец В. Н. Социализм как экономическая система. М., 1982. С. 120).

² Черковец В. Н. Указ. соч. С. 121.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 12. С. 725.

и потребления. Они также служат экономической основой системы управления экономикой, хозяйственного механизма. В этом качестве выступают прежде всего конкретные формы существования производственных отношений, представляющие внешний, «поверхностный» их слой, являющийся формой их внешнего выражения в практике. Так, на уровне управления экономикой непосредственно фигурируют не стоимость, а цена, не прибавочный продукт, а прибыль, не закон распределения по труду, а заработная плата¹.

Однако содержание понятия экономической системы определяется не только структурой производственных отношений. Дело в том, что ни одна общественная формация не может сложиться в полной мере в виде господствующей экономической системы, пока не утвердится соответствующий способ производства, воплощающий единство производительных сил и производственных отношений. А это значит, что согласно открытому К. Марксом объективному закону соответствия производственных отношений характеру и уровню производительных сил одним из элементов содержания понятия экономической системы является та материально-техническая база, на которой она основывается.

Иначе говоря, экономическая система представляет собой основывающийся на определенной материально-технической базе строй экономической жизни общества, отражающий свойственные ему характер и формы собственности, принципы производства, распределения, обмена, потребления общественного продукта и организации управления экономикой.

Истории человечества известны два основных типа экономических систем общества: экономическая система эксплуататорских обществ и экономическая система социалистического общества — качественно новый тип экономической системы, отличающийся от всех исторически предшествующих типов. Его качественное отличие состоит в принципиально новом способе возникновения и развития, в структуре и закономерностях функционирования.

Однотипная основа рабовладельческой, феодальной и капиталистической экономических систем — частная собственность на средства производства — давала возможность новому экономическому укладу стихийно зародиться и постепенно развиваться еще в недрах предшествующего общества, с экономической системой которого он легко «уживался», постепенно подчиняя ее себе и толкая на путь собственного развития.

В отличие от капиталистической экономической системы приходящая ей на смену социалистическая экономическая система не может возникнуть стихийно и постепенно развиваться в недрах капитализма.

¹ См.: Черковец В. Н. Указ. соч. С. 234.

Это объясняется особенностями социалистических производственных отношений, основой которых может быть лишь общественная, и прежде всего общенародная, собственность на средства производства, предполагающая ликвидацию частной собственности и порождаемых ею отношений эксплуатации человека человеком. Экономическая система социализма и экономическая система капитализма представляют собой диаметрально противоположные экономические системы, которые по своему существу взаимно исключают друг друга.

«Отличие социалистической революции от буржуазной, — писал В. И. Ленин, — состоит в том, что во втором случае есть готовые формы капиталистических отношений, а Советская власть — пролетарская — этих готовых отношений не получает...»¹ Буржуазная революция заканчивается в основном захватом государственной власти, т. е. приведением политической надстройки в соответствие с возникшей в феодальном обществе капиталистической экономикой и уничтожением или оттеснением феодальной экономической системы. Социалистическая же революция только начинается с завоевания государственной власти рабочим классом.

Решив задачу ликвидации капиталистического строя, социалистическая революция приступает к переустройству общества, к созданию нового общественного строя — социализма. При этом главной задачей пролетариата и руководимого им крестьянства в социалистической революции является положительная, созидательная работа по налаживанию чрезвычайно сложной и тонкой сети новых отношений, охватывающих планомерное производство и распределение продуктов, необходимых для существования миллионов людей. Таким образом, к задачам разрушения старого экономического базиса прибавляются задачи создания нового экономического базиса, социалистических производственных отношений. В итоге социалистическая революция приводит к полному и безраздельному господству социалистических форм во всех отраслях народного хозяйства.

Социалистическая экономическая система характеризуется тем, что средства производства являются общественной собственностью; эксплуатация человека человеком уничтожена, а производство ведется не в целях извлечения прибыли, а в целях максимального удовлетворения растущих материальных и духовных потребностей всего общества; социалистическое производство развивается планомерно и непрерывно, причем систематическое и неуклонное повышение материального положения трудящихся и рост их потребительской способности являются стимулом расширения производства и надежно гарантируют

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 6–7.

трудящихся от кризисов перепроизводства и безработицы; распределение народного дохода осуществляется в интересах повышения благосостояния трудящихся, расширения производства, увеличения общественного богатства, причем каждый труженик получает материальные блага по количеству и качеству своего труда.

Все это дает основания сделать вывод о том, что советская экономическая система представляет собой основывающийся на материально-технической базе социализма строй экономической жизни СССР, характеризующийся общественной собственностью на средства производства, социалистическими принципами производства, распределения, обмена, потребления общественного продукта и организации управления экономикой.

В своем историческом развитии советская экономическая система проходит три основных этапа. Первый из них – переходный период от капитализма к первой фазе коммунизма – социализму, период становления экономической системы социализма. В переходном периоде главный момент – развитие социалистической экономической системы «вширь», постепенное вытеснение ею всех других, несоциалистических форм хозяйства. Второй этап начался после того, как в нашей стране были созданы основы социализма. На этом этапе необходимость изживания несоциалистических форм хозяйства отпадает. Центр тяжести в продолжающемся процессе развития экономической системы переносится на ее развитие «вглубь» – повышение уровня ее социалистической зрелости. Третий, современный, этап начался, когда советское общество, достигнув степени зрелости, стало развитым социалистическим обществом. Зрелому социалистическому обществу соответствует высококоразвитая экономическая система, характеризующаяся качественно новым уровнем производительных сил. Ему соответствуют также зрелые производственные отношения, выступающие как отношения товарищеского сотрудничества и взаимопомощи работников общественного производства, обеспечивая гармоничное единство экономической системы и всех других сторон жизни общества – политической, социальной, идеологической. На современном этапе, когда социализм развивается на своей собственной основе, созданы новые возможности для реализации преимуществ экономической системы СССР, планомерного развития народного хозяйства, использования новых эффективных форм и методов социалистического хозяйствования.

В создании и развитии экономической системы СССР особая роль принадлежит Советскому государству. Социализм как общественный строй возник и утвердился в результате сознательной преобразующей деятельности масс во всех областях жизни, включая также материальную основу жизни – экономику. Социалистическая экономика

развивается по законам, которые ей объективно присущи. Однако планомерное ее функционирование невозможно без научного познания и сознательного применения этих законов. Такая необходимость придает качественно новую роль субъективному фактору, и прежде всего политической надстройке, в развитии экономики. Организующим и направляющим центром социально-экономического развития общества становится социалистическое государство, осуществляющее свою деятельность под руководством КПСС, экономическую политику которой оно проводит. Перестав быть «паразитическим аппаратом, стоящим над производственным процессом», государство в условиях социализма превращается «в организацию, непосредственно выполняющую функции управления экономикой страны...»¹.

Таким образом, экономическая роль государства как органа сознательной деятельности общества, как института политической надстройки существенно возрастает. Она заключается теперь не только в политической власти, но и в той принципиально новой роли, которую государство играет в развитии социалистической экономики, выполняя хозяйственно-организаторскую функцию и осуществляя плановое руководство народным хозяйством. Организация планового, целенаправленного функционирования и развития социалистической экономики представляет собой совершенно новый вид управления базисными отношениями — сознательное управление ими в интересах всего общества, социалистический тип государственного управления развитием экономики. Соединяя в себе политическую и экономическую власть, социалистическое государство является субъектом управленческих отношений, через которые общество оказывает сознательное направляющее воздействие на развитие производственных отношений, а через них и на развитие производительных сил страны.

Возрастание экономической роли социалистического государства, расширение и усиление его хозяйственно-организаторской деятельности является закономерным результатом возрастания роли субъективного фактора, сознательной, планомерной деятельности социалистического общества в развитии экономики, усиливающейся активности политической надстройки и все более мощного ее воздействия на экономический базис, на динамичный рост народного хозяйства. Так на практике реализуется известное положение В. И. Ленина о том, что хозяйственной деятельности социалистического государства «суждено расти, развиваться и крепнуть, заполняя собой всю главнейшую деятельность организованного общества»².

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. Т. 38. С. 442.

² Там же. Т. 36. С. 378.

Однако возрастание экономической роли государства в условиях развитого социализма не означает, что социалистическое государство перестает быть политической надстройкой и растворяется в экономическом базисе, что усиление его экономической роли является результатом некоего процесса объективизации хозяйственно-организаторских функций государства, превращения их в часть экономического базиса, в структурный элемент производственных отношений¹.

Такая трактовка вопроса, думается, не учитывает следующих важных обстоятельств². Во-первых, в отличие от базисных явлений, возникающих и функционирующих независимо от воли людей, экономическая деятельность государства носит сознательный и целенаправленный характер. Во-вторых, регулируемые и сознательно используемые государством в социалистическом обществе экономические отношения не совпадают с деятельностью государства по их регулированию. В-третьих, объективное действие экономических законов не тождественно хозяйственной деятельности людей, направленной на их использование. Наконец, в-четвертых, сам факт усиливающегося взаимопроникновения базисных и надстроечных явлений в условиях социализма отнюдь не свидетельствует о возможности их отождествления. «Иначе, — как справедливо отмечалось в литературе, — пришлось бы и многие другие явления надстроечного порядка “перевести” в разряд базисных (например, право, которое еще глубже проникает в базис, регулируя производственные отношения), а само существо учения о базисе и надстройке оказалось бы размытым»³.

Важнейшим инструментом воздействия социалистического государства на общественное развитие, регулирования экономических отношений является право. Социалистическое право закрепляет советскую экономическую систему. Правовое закрепление этой системы, ее охрана государством создают общие условия для нормального осуществления экономической деятельности, для функционирования социалистического способа производства. Правовое регулирование включается в сам механизм осуществления экономических законов социализма⁴. Это происходит прежде всего через советские конституции.

Одной из закономерностей развития советских конституций является постоянное расширение сферы регулирования экономических отноше-

¹ См., например: *Еремин А.* Государство и экономика при социализме // Вопросы экономики. 1975. № 8.

² См. подробнее: Об экономической деятельности государства и роли надстройки при социализме // *Коммунист*. 1976. № 1. С. 38–47.

³ См.: *Керимов Д. А.* Вступительная статья // Политическая система социализма и критика правового ревизионизма в ЧССР. М., 1980. С. 7–8.

⁴ См.: *Алексеев С. С.* Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 44.

ний. Так, если первая советская конституция – Конституция РСФСР 1918 г. – закрепила лишь основы социалистического хозяйства – национализацию основных средств производства и возникновение отношений социалистической собственности, а Конституция СССР 1924 г. дополнила их некоторыми основами государственного руководства социалистической экономикой в рамках союзного государства, то Конституция СССР 1936 г. отразила безраздельное господство в стране социалистической экономической системы, представленной прежде всего социалистической системой хозяйства и социалистической собственностью на средства производства, и закрепила основные идеи и принципы этой системы. Конституция СССР 1977 г., развив эти идеи и принципы, дала развернутую характеристику экономической системы СССР, представив ее как в статике, так и в динамике.

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.

Тот факт, что советское конституционное законодательство закрепляет не весь строй экономических отношений, складывающихся в советском обществе, а только часть из них, породил у В. С. Основина мнение, что предпочтительнее под экономической системой СССР понимать «не весь строй жизни общества, а лишь тот круг экономических отношений, в которых выражается свойственный обществу тип собственности, ее основные формы, характер общественного труда и распределения, цели общественного производства, распределения и обмена»¹.

На первый взгляд может показаться, что все дело в круге экономических отношений, включаемых в том и в другом случаях в экономическую систему. Рассматривая с этих позиций точку зрения В. С. Основина, нужно сказать, что он основывает ее главным образом на определении, принятом в экономической науке, которое, по его мнению, под экономической системой понимает систему экономических отношений общества, определяющих его экономическую структуру. Однако, во-первых, в экономической науке нет единой точки зрения на понятие экономической системы и правильнее было бы утверждать, что большинство эконо-

¹ Основин В. С. XXVI съезд КПСС и теоретико-познавательная функция науки советского государственного права // Правоведение. 1981. № 5. С. 19.

номистов придерживаются совсем других позиций¹. Во-вторых, система экономических отношений общества не определяет его экономическую структуру, а, как подчеркивал К. Маркс, составляет ее². Наконец, даже если согласиться с тем, что в экономическую систему входят не все экономические отношения, а только те из них, которые играют в базисе определяющую роль, то и в этом случае речь следует вести об определении ими не экономической структуры общества, компонентом которой они являются, а об определении ее содержания, характера.

На наш взгляд, В. С. Основин не приводит достаточно веских аргументов в пользу своей позиции, связанной с определением круга экономических отношений, входящих в экономическую систему общества.

Отрицая возможность определения экономической системы общества как строя его экономической жизни, В. С. Основин ссылается на то, что «задача правовой науки заключается не в том, чтобы заниматься анализом экономических категорий, а в том, чтобы найти свой, присущий ей аспект исследования, а именно выявить сущность, содержание и особенности государственно-правового института экономической системы СССР»³.

Соглашаясь, разумеется, в принципе с такой задачей правовой науки, хотелось бы и здесь выяснить некоторые вопросы. Во-первых, не понятно, почему В. С. Основин полагает, что определение экономической системы как строя экономической жизни не соответствует указанной задаче правовой науки, тогда как определение ее как более узкого круга экономических отношений такой задаче соответствует. Во-вторых, не понятно, чем вызвано постоянное стремление автора уложить понятие экономической системы в прокрустово ложе конституционных формулировок? «Совершенно очевидно, — пишет он, — что если экономическая система — это строй экономической жизни общества, а институт экономической системы СССР — совокупность правовых норм, закрепляющих этот строй экономической жизни, то в содержание последнего входят не только нормы соответствующих глав Конституции СССР, конституций союзных и автономных республик, но также и те нормы, которые их развивают. Но ведь эти нормы относятся не к государственному, а к другим отраслям права. При таком подходе наука советского государственного права неизбежно будет вторгаться в сферу предмета науки советского гражданского, трудового, финансового, колхозного права»⁴.

¹ См. подробнее: *Черковец В. Н.* Указ. соч. С. 120–121.

² См.: *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 13. С. 6–7.

³ *Основин В. С.* Указ. соч. С. 19.

⁴ Там же. С. 19.

Следует сказать, что сосредоточенные в главе «Экономическая система» нормы Конституции СССР и республиканских конституций, а также конкретизирующие их другие нормы советского государственного права действительно образуют государственно-правовой институт экономической системы СССР. Однако этим экономическая система как правовая категория не исчерпывается. Она представляет собой также комплексный правовой институт, регулируемый, как уже ранее отмечалось, нормами различных отраслей права. Поэтому естественно, что в этом своем качестве экономическая система является совокупностью правовых норм, закрепляющих строй экономической жизни советского общества, в состав которой входят не только нормы соответствующих глав действующих конституций, но также и все те нормы, которые их развивают, независимо от того, в какую отрасль права они входят. При таком подходе наука советского государственного права не вторгается в сферу предмета других правовых наук, а, наоборот, мирно уживается с ними, решая свои собственные задачи в этой сложной и важной области.

§ 2. Конституционное регулирование собственности в СССР

В системе экономических отношений, составляющих экономическую систему общества, особое место занимает собственность, являющаяся основой производственных отношений, главным экономическим отношением. Как основа производственных отношений собственность оказывает определяющее влияние не только на всю экономическую систему общества, но и на весь общественный строй, придавая ему вполне конкретный социальный облик.

Имея в виду столь большую роль собственности в жизни общества, в революционном процессе коренной ломки господствующих в буржуазном обществе производственных отношений и создании новых, свободных от эксплуатации социалистических производственных отношений, основоположники научного социализма в знаменитом «Манифесте Коммунистической партии» писали, что «коммунисты могут выразить свою теорию одним положением: уничтожение частной собственности»¹.

Революционное преобразование в нашей стране собственности во всех сферах экономики явилось тем архимедовым рычагом, который позволил перевернуть всю старую экономическую систему и направить ее в сторону непосредственного удовлетворения материальных и духовных потребностей трудящихся. Процесс социалистического революционного преобразования общества и формирования новых отношений собственности неразрывно связан с их правовым регулированием. Об-

¹ Маркс К, *Энгельс Ф.* Соч. Т. 4. С. 438.

ладая политической властью, пролетариат посредством правовых актов создает предэкономические факторы для возникновения новой формы собственности — социалистической — и ее развития¹.

Основные черты права собственности определяются экономическим отношением собственности и, следовательно, обусловлены характером общественно-экономической формации. Однако эта обусловленность не является однозначной. В пределах одной и той же общественной формации право собственности обладает своей спецификой, обусловленной также особенностями общественного строя конкретной страны, стадией экономического развития, на которой она находится. Это означает, что единое экономическое содержание отношений оставляет определенную возможность выбора различных вариантов их правового регулирования. Такой вывод имеет особенно существенное значение в условиях социализма, поскольку указанная возможность позволяет социалистическому государству, владеющему знанием закономерностей общественного развития, избирать на основе данных науки наиболее эффективный вариант правового регулирования отношений собственности на всех важнейших этапах развития социалистического общества².

В условиях социализма правовое регулирование отношений собственности носит многоотраслевой характер и осуществляется посредством различных правовых норм. Центральное место среди них принадлежит конституционным нормам, служащим исходной основой для всего правового регулирования отношений собственности³.

Конституционное регулирование отношений собственности имеет свою специфику. Она выражается в том, что его главной задачей является юридическое закрепление типа собственности, играющего определяющую роль в обществе. Таким образом, именно конституционные нормы призваны решить вопрос о том, какой тип собственности составляет основу экономической системы советского общества и всего советского общественного строя, какой тип собственности Советское государство призвано поддерживать и защищать⁴. В отличие от Конституции СССР 1936 г., которая, признавая господствующим социалистический тип собственности, т. е. такой тип, в котором выражены неантагонистические классовые отношения социалистического общества, допускала и другой тип собственности — частнокапиталистический в форме мелкого частного хозяйства единоличных крестьян и кустарей,

¹ Государство. Право. Экономика. М., 1970. С. 185.

² См. там же С. 186—191.

³ См.: *Толстой Ю. К.* Конституция СССР и право собственности // Советское государство и право. 1978. № 7. С. 13—14.

⁴ См. подробнее: Проблемы конституционного права. Саратов, 1969. С. 6—17.

основанного на личном труде и исключающего эксплуатацию чужого труда (ст. 9), Конституция СССР 1977 г. исходит из того, что экономической системе общества развитого социализма присущ единственный тип собственности — социалистический, который выступает в форме социалистической (общественной) и личной собственности.

Как справедливо указывалось в литературе, личная собственность не является общественной и в этом смысле социалистической. Однако она и не частная собственность. Ее социалистическая природа определяется тем, что она существует в условиях господства социалистической (общественной) собственности, зависит от нее и занимает подчиненное положение в структуре социализма¹.

Главную роль в социалистическом обществе играет общественная собственность. В отличие от личной собственности общественная собственность распространяется прежде всего на средства производства как составную часть экономического базиса, причем сфера ее распространения на эти средства является показателем того, в какой степени в данном социалистическом обществе ликвидированы капиталистические производственные отношения. На основе общественной собственности формируются экономические законы социализма. Она является основой планового ведения хозяйства. Именно с ней в первую очередь связана возможность максимального удовлетворения растущих потребностей населения, роста личной собственности граждан. Социалистическая (общественная) собственность на средства производства составляет согласно Конституции СССР (ст. 10) основу экономической системы СССР.

В соответствии с Конституцией СССР общественная собственность в нашей стране существует в формах **государственной (общенародной)** и собственности **общественных организаций**.

Из этих двух форм социалистической собственности ведущую роль в экономической системе социализма играет **государственная собственность** — общее достояние всего советского народа, основная форма социалистической собственности.

Ведущая роль государственной собственности определяется прежде всего тем, что она имеет наиболее высокий уровень обобществления в масштабе всего народного хозяйства. Уже в самой природе государственной социалистической собственности заложена возможность и необходимость новой, исторически более высокой эффективности использования всех ресурсов общества. Ликвидация крупной частной собственности и ее революционное превращение в общенародную стали исходным моментом коренного перелома, который наступил

¹ См.: Черковец В. Н. Указ. соч. С. 123.

в экономическом развитии нашей страны, открыл путь к подлинному прогрессу. Впервые в истории человечества трудящиеся соединились со средствами производства как со своей, принадлежащей им всем совместно собственностью, что и явилось основой освобождения их от всех видов эксплуатации.

В условиях господства общенародной собственности работники становятся одновременно и хозяевами средств производства. Соответственно изменяется цель производства. Самая глубокая сущность общенародной собственности заключается в том, что целью производства становится удовлетворение потребностей всего общества, обеспечение всестороннего развития каждого его члена. На основе общенародной собственности впервые в истории возник общенародный интерес и стало возможным и необходимым согласованное, планомерное хозяйствование в масштабе всего общества.

Ведущая роль государственной собственности определяется также и тем, что с ней непосредственно связана деятельность рабочего класса. В то же время лишь общенародная собственность создает прочную экономическую базу диктатуры пролетариата, социалистического переустройства общества.

Ведущая роль государственной собственности определяется еще и тем, что она распространяется на главные средства производства, от которых зависит развитие экономики всей страны и уровень жизни всех граждан. В общенародной собственности находится около 90% всех основных производственных фондов страны. Она является базой развития колхозно-кооперативной собственности, поскольку такое основное средство производства колхозов, как земля, находится согласно Конституции СССР (ст. 11) в государственной собственности. Государство снабжает колхозы сельскохозяйственной техникой, горючим, удобрениями и многим другим.

На этапе развитого социализма общенародная собственность достигла высокой степени зрелости. Общенародной собственностью является мощная и разносторонне развитая индустриальная база, обеспечивающая широкое общественное разделение труда, высокий уровень концентрации производства. Общенародная собственность характеризуется развитием отношений товарищеского сотрудничества и взаимопомощи, которые находят выражение прежде всего в совместном пользовании и распоряжении средствами производства. Все это способствует дальнейшему укреплению ведущей роли государственной социалистической собственности.

Тот факт, что государственная собственность является основой и решающим фактором успешного развития всего социалистического производства и подъема народного благосостояния, обуславливает

существенное значение конституционного регулирования наиболее важных отношений государственной социалистической собственности, составляющего основу правового регулирования этих отношений, которое означает установление порядка использования социалистической собственности на всех этапах производства, распределения, обмена и потребления¹.

В Конституции СССР (ст. 11) указывается, что государственная собственность — общее достояние всего советского народа. Это означает, что ее субъектом является советский народ в лице своего государства. Государство как политическая организация всего советского народа распоряжается всеми объектами государственной собственности, осуществляя правомочия советского народа как субъекта права государственной собственности, является единым и единственным субъектом всей государственной социалистической собственности.

Являясь всенародным достоянием, государственная социалистическая собственность составляет единый фонд, находящийся в распоряжении всего общества. Единство этого фонда обуславливает общественный характер производства и присвоения, позволяет государству соединять в своих руках всю полноту государственной власти со всеми правомочиями собственника осуществлять эффективное плановое руководство народным хозяйством, организовать использование общественного богатства в соответствии с познанными законами общественного развития в интересах прогресса всего общества.

Вместе с тем единство фонда государственной социалистической собственности, ее определение Конституцией СССР в качестве всенародного достояния дает основание сделать вывод о том, что государственная социалистическая собственность неделима, что единым ее субъектом является Союз ССР, который располагает соответствующими правомочиями владения, пользования и распоряжения ею². Думается, что иной подход к решению этой проблемы противоречил бы как действующему законодательству, так и практике.

Являясь единым субъектом права государственной социалистической собственности, Союз ССР в соответствии с экономическими и политическими условиями каждого периода определяет компетенцию других советских государств и их органов по распоряжению определенными частями единого фонда государственной собственности, эффективно

¹ См.: Государство. Право. Экономика. С. 195.

² См.: *Венедиктов А. В.* Государственная социалистическая собственность. М., 1948. С. 312—315; *Карасс А. В.* Право государственной социалистической собственности. М., 1957. С. 95—130; *Генкин Д. М.* Право собственности в СССР. М., 1961. С. 47—52; *Корнеев С. М.* Право государственной социалистической собственности в СССР. М., 1964. С. 110—111; Государство. Право. Экономика. С. 197—198.

способствуя тем самым ее сохранению и преумножению. В определении компетенции в области распоряжения государственной социалистической собственностью существенное значение имеет закрепленная в Конституции СССР система управления народным хозяйством.

Наряду с государственными органами право государственной социалистической собственности осуществляется также и государственными предприятиями и организациями, использующими закрепленные за ними части единого фонда государственной социалистической собственности в своей производственной и иной деятельности и обладающие правом оперативного управления ими¹. Основами гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик (ст. 261) оперативное управление определяется как осуществление права владения, пользования и распоряжения имуществом в рамках, устанавливаемых законом, в соответствии с целями деятельности данной организации, плановыми заданиями и назначением имущества. В отличие от права собственности государства, которое выражается в управлении всем фондом государственной собственности, распределении его, установлении системы управления им право оперативного управления представляет собой определенную совокупность вещных правомочий, которые необходимы для производственной деятельности предприятия или организации.

Таким образом, государственная социалистическая собственность характеризуется диалектическим единством, в котором различаются отношения по управлению единым фондом этой собственности и отношения по непосредственному использованию отдельных частей фонда предприятиями и организациями.

Круг объектов государственной социалистической собственности практически не ограничен. Ими могут быть не только средства производства, но и предметы потребления. Поэтому в социалистическом государстве круг объектов государственной социалистической собственности шире круга объектов любой другой формы собственности.

Конституция СССР (ст. 11) устанавливает важнейшие объекты государственной собственности. Это земля, ее недра, воды, леса, основные средства производства в промышленности, строительстве и сельском хозяйстве, средства транспорта и связи, банки, имущество организованных государством торговых, коммунальных и иных предприятий, основной городской жилищный фонд, а также другое имущество, необходимое для осуществления задач государства.

Из этих объектов Конституция СССР выделяет те из них, которые составляют исключительную собственность государства. В их число входят основные объекты природы – земля, ее недра, воды и леса.

¹ См.: *Венедиктов А. В.* Указ. соч. С. 317–362; *Братусь С. Н.* Субъекты государственного права. М., 1950. С. 104–114; *Корнеев С. М.* Указ. соч. С. 134–151.

Включение в конституцию основных объектов природы в качестве исключительной собственности государства обусловлено тем особым значением, которое имеют природные ресурсы, сложностью задач, стоящих перед современным обществом в обеспечении рационального использования природных богатств и их охраны. Оно служит специфическим средством закрепления господствующего положения государства в экономике страны, гарантией того, что эти объекты не могут без соответствующего изменения конституции стать объектами других форм собственности.

Объекты природы в качестве объектов исключительной собственности государства характеризуются рядом особых свойств. По своему вещественному составу они являются только натуральными и не имеют стоимостной оценки даже в тех случаях, когда они представляют собой продукт человеческого труда. Это полностью исключает возможность покупки или продажи такого рода объектов, делает их полностью нетоварными и совершенно обособленными от товарно-материальных и финансовых фондов государства. В то же время указанные объекты рассматриваются законодательством в качестве видов имущества.

Принадлежность основных объектов природы к исключительной собственности государства полностью исключает возможность их отчуждения в собственность других субъектов и обуславливает существование особой юридической категории — права пользования, являющегося самостоятельным юридическим основанием обладания рассматриваемыми объектами, отличным от правомочия собственника или субъекта права оперативного управления государственным имуществом. Указанные объекты могут представляться как в безвозмездное, так и в возмездное пользование. Так, в Конституции СССР (ст. 12) закреплён принцип бесплатности пользования землей колхозами. В то же время этот принцип не исключает возмещения расходов по содержанию и улучшению земельных участков, предоставляемых колхозам во временное пользование, и не отменяет взимание налогов в соответствии с действующим законодательством. Отпуск леса на корню в лесах по общему правилу также производится за плату и т. д.

Государство может определять особые условия использования объектов природы, относящихся к его исключительной собственности. Так, в Конституции СССР указывается, что колхозы, как и другие землепользователи, обязаны эффективно использовать землю, бережно относиться к ней, повышать ее плодородие (ст. 12), а граждане обязаны рационально использовать предоставленные им земельные участки (ст. 13).

Наконец, исключительная принадлежность основных объектов природы государству устраняет всякую возможность для споров по поводу

их принадлежности. К ним неприменима, следовательно, и презумпция права государственной собственности, используемая в иных случаях как один из способов защиты права государственной собственности. К числу объектов исключительной собственности государства относятся также банки, средства транспорта и связи, общего пользования и т. п. Вместе с тем не все объекты, являющиеся всенародным достоянием, относятся к объектам исключительной собственности государства. Так, средства производства в промышленности, строительстве и сельском хозяйстве, средства транспорта могут быть также в собственности колхозов, иных кооперативных и других общественных организаций.

В отличие от Конституции СССР 1936 г., которая закрепила две формы общественной социалистической собственности – государственную собственность (всенародное достояние) и кооперативно-колхозную собственность (собственность отдельных колхозов, собственность кооперативных объединений), Конституция СССР 1977 г. устанавливает три формы социалистической собственности: государственную (общенародную) собственность и две формы социалистической собственности общественных организаций – колхозно-кооперативную собственность и имущество профсоюзных и иных общественных организаций, необходимое им для осуществления уставных задач¹. Тем самым она изменяет те классификационные основания, в соответствии с которыми раньше осуществлялось разделение социалистической собственности на формы.

Как известно, прежде единственным классификационным основанием разделения социалистической собственности на формы была степень (уровень) обобществления имущества субъекта права собственности. В результате проводилось различие между собственностью, принадлежащей всему народу, и собственностью отдельных коллективов людей. В настоящее время такого критерия уже недостаточно, поскольку с этой точки зрения собственность общественных организаций практически однотипна².

¹ См.: *Мищенко Г. В.* Конституция СССР и право собственности общественных организаций // Советское государство и право. 1979. № 10. С. 31. Следует заметить, что Конституция СССР 1977 г. существенно улучшила формулировку ст. 20 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, в которой указывалось, что социалистической собственностью является государственная (общенародная) собственность; собственное колхозов, иных кооперативных организаций, их объединений; собственность общественных организаций. В результате создавалось впечатление, что Основы гражданского законодательства ошибочно исключают колхозы и иные кооперативные организации из числа общественных организаций.

² См., в частности: *Львович Ю. Я.* Собственность общественных организаций в общей системе социалистической собственности // Вопросы теории и практики общественных организаций. М., 1971. С. 141–143.

Поэтому потребовался другой критерий для разграничения двух форм собственности общественных организаций. Таким критерием является в соответствии с Конституцией СССР (ст. 10) принадлежность собственности общественных организаций к основе экономической системы СССР, т. е., иначе говоря, распространение собственности общественных организаций на средства производства. Именно с этой точки зрения конституция различает колхозно-кооперативную собственность, которая вместе с государственной составляет основу советской экономической системы, и собственность иных общественных организаций, которая в состав этой основы не входит.

Связанная со средствами производства **колхознокооперативная собственность** является основной формой собственности общественных организаций. В качестве социалистической собственности она однотипна с государственной собственностью. Вместе с тем колхозно-кооперативная собственность отличается от государственной по субъекту, способам образования, кругу объектов и по порядку управления.

В отличие от государственной собственности, принадлежащей в лице государства всему народу, колхозно-кооперативная собственность принадлежит отдельным коллективам трудящихся в лице колхозов, других кооперативных организаций и объединений.

Как уже отмечалось, исторически основным источником образования государственной собственности была социалистическая национализация средств производства. Колхозно-кооперативная собственность возникла иным путем. Она сложилась в результате добровольного обобществления имущества граждан, вступивших в колхозы и другие кооперативные организации, при активной материально-финансовой поддержке Советского государства.

Определенными особенностями характеризуются и объекты права колхозно-кооперативной собственности. В отличие от правоотношений государственной собственности, круг объектов которой конституцией не ограничен и может включать в себя любые виды имущества, правоотношения колхозно-кооперативной собственности охватывают менее широкий круг объектов. В соответствии с Конституцией СССР (ст. 12) собственностью колхозов и других кооперативных организаций, их объединений являются средства производства и иное имущество, необходимое для осуществления уставных задач¹. Таким образом, эти ор-

¹ Следует отметить, что в ст. 12 Конституции СССР из собственности кооперативных объединений выделен самостоятельный вид собственности – собственность отдельных колхозов. Такое положение вызвано тем особым значением, которое имеют колхозы и колхозная собственность в нашей стране. По аналогичной причине такое выделение было свойственно и Конституции СССР 1936 г. (см.: Миколенко Я. Ф. Право кооперативной собственности в СССР. М., 1961. С. 46–47).

ганизации могут иметь в своей собственности лишь те не составляющие согласно конституции исключительной собственности государства объекты, которые необходимы им для ведения соответствующего производства и обслуживания производственных и иных нужд согласно их специальной правосубъектности, а также для удовлетворения культурно-бытовых потребностей членов этих организаций.

Наконец, высшим органом управления делами колхозов и других кооперативных организаций, включая и распоряжение их имуществом, являются коллективы членов этих организаций в лице общих собраний или собраний уполномоченных. Только в случаях, прямо предусмотренных законодательством, распоряжение имуществом, составляющим колхозно-кооперативную собственность, может быть возложено на соответствующую государственную организацию.

Колхозы, другие кооперативные организации и их объединения могут осуществлять принадлежащее им право собственности как непосредственно, так и через создаваемые ими организации. Образованные в качестве юридических лиц, эти организации не становятся собственниками выделенного им имущества. Они осуществляют владение, пользование и распоряжение этим имуществом на началах оперативного управления в соответствии со своим уставом (положением).

Современный этап коммунистического строительства характеризуется дальнейшим развитием процесса сближения колхозно-кооперативной собственности с государственной, которое происходит путем возрастания и совершенствования основных производственных фондов колхозов, развития межколхозных производственных связей, создания государственно-колхозных и иных государственно-кооперативных предприятий и организаций.

В настоящее время в результате развития межколхозных производственных связей в рамках единой колхозно-кооперативной собственности сложились два самостоятельных ее вида: колхозная собственность, принадлежащая отдельным коллективам, и межколхозная собственность — достояние ряда коллективов, имеющая более высокую степень обобществления, чем собственность отдельных колхозов¹.

Все более широкое развитие получают государственно-колхозные производственные связи, для которых характерно соединение колхозных средств производства с государственными в едином процессе социалистического воспроизводства. Такое соединение в одних случаях

¹ См. подробнее: Государство. Право. Экономика. С. 261—267; *Беляева З. С.* Правовое положение межколхозных объединений и фондов. М., 1962; *Годес А. Б.* Формы межколхозных производственных связей. М., 1962; *Мозолин В. П.* Право собственности на имущество межколхозных предприятий и организаций. М., 1963.

повышает степень обобществления колхозной собственности, лишая ее группового характера, а в других случаях приводит к созданию смешанной (общей) собственности государства и колхозов. Таким образом, «степень обобществления этого вида собственности превосходит уровень обобществления не только колхозной, но и межколхозной собственности»¹.

Государственно-колхозная собственность органически сочетает в себе общенародные интересы с групповыми интересами ее участников — колхозов. От государственной собственности она отличается формами и методами управления имуществом, а от колхозов — более высокой степенью обобществления имущества и характером его использования. Поэтому, как справедливо отмечалось в литературе, «она не может быть подчинена ни правовому режиму, установленному для государственной собственности, ни правовому режиму колхозной собственности и требует самостоятельного правового регулирования с учетом присущих ей особенностей»².

С государственной и колхозно-кооперативной собственностью неразрывно связана другая форма социалистической собственности общественных организаций — **имущество профсоюзных и иных общественных организаций**, необходимое им для осуществления уставных задач³. Включение ее Конституцией СССР в качестве самостоятельной формы собственности в общую систему социалистической собственности объясняется значительно возросшей в настоящее время ролью общественных организаций и их собственности в социальном и культурном строительстве. Особая роль в этом смысле принадлежит собственности профсоюзов, имеющей наибольший удельный вес среди других общественных организаций и приобретающей в период строительства коммунизма все большее значение.

Как уже отмечалось, по степени обобществления имущества собственность профсоюзных и иных общественных организаций однотипна с собственностью колхозов и других кооперативных организаций. Правда, для нее в целом характерна более высокая степень обобществления (главным образом с точки зрения его территориальных масштабов), чем для колхозно-кооперативной собственности. Однако во всех случаях она не является общенародной собственностью и, следовательно, так же, как и колхозно-кооперативная, имеет груп-

¹ Правовые вопросы сближения колхозной и общенародной собственности. М., 1963. С. 364.

² Государство. Право. Экономика. С. 266; см. также: *Козырь М. И.* Имущественные правоотношения колхозов в СССР. М., 1966. С. 275–278.

³ Эта форма собственности в литературе иногда называется профсоюзно-общественной собственностью.

повой характер. Вместе с тем эти формы собственности различаются между собой по цели деятельности субъектов права собственности, по источникам возникновения и развития собственности, по назначению имущества и порядку его распределения и перераспределения, по порядку осуществления хозяйственной деятельности и порядку управления собственностью¹.

Основной целью образования колхозов, других кооперативных организаций и их объединений является хозяйственная деятельность. Что же касается иных общественных организаций, то они занимаются этой деятельностью в той мере, в какой это необходимо для осуществления их уставных задач.

Как уже ранее отмечалось, основным источником возникновения колхозно-кооперативной собственности является добровольное обобществление имущества лиц, вступающих в кооперативы, которое приумножается за счет расширенного социалистического производства. Основным источником возникновения собственности профсоюзных и иных общественных организаций на всех этапах ее развития остаются членские взносы граждан и юридических лиц – членов соответствующих общественных организаций². Кроме того, собственность профсоюзных и иных общественных организаций возникает в результате материальной и финансовой помощи государства, доходов от платных мероприятий и хозяйственной деятельности, добровольных пожертвований отдельных лиц и организаций и т. д.

Колхозно-кооперативная собственность имеет своим основным назначением производство, а имущественные взаимоотношения внутри кооперативной системы, не считая исключительных случаев, носят возмездный характер, в том числе и при передаче основных средств. В отличие от колхозно-кооперативной собственность профсоюзных и иных общественных организаций имеет непроизводственное назначение, при этом многие предприятия общественных организаций в значительно большей мере, чем кооперативные, предназначены для общенародного, а не группового пользования и имущественные отношения между отдельными звеньями системы общественных организаций носят в основном безвозмездный характер.

¹ Многие из этих особенностей уже отмечались в литературе. См., например: *Грибанов В. П.* Новое в регулировании отношений собственности Основами гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик // Вестн. Моск. ун-та. Сер. «Право». 1962. № 3; *Седугин П. И.* О социалистической собственности общественных организаций // Советское государство и право. 1964. № 11; *Львович Ю. Я.* Указ. соч. С. 143–146.

² При этом следует заметить, что паевые взносы членов кооперативных организаций, в отличие от членских взносов членов других общественных организаций, подлежат возврату в случае выбытия гражданина из организации.

В отличие от большинства кооперативных организаций, которые занимаются оперативно-хозяйственной деятельностью непосредственно, другие общественные организации, как правило, создают для этих целей различного рода организации и предприятия.

Следует подчеркнуть, что, хотя все эти отличия не всегда четко проявляются в имущественном положении отдельных общественных и кооперативных организаций, они служат достаточным основанием для разделения собственности общественных организаций на две ее формы, а также для различной правовой регламентации обеих этих форм.

Субъектами права собственности профсоюзных и иных общественных организаций могут выступать как общественные организации в целом, собственность которых характеризуется единством фонда, а их органы, подсобные предприятия и учреждения, наделенные правами юридических лиц, владеют, пользуются и распоряжаются имуществом, состоящим в их оперативном управлении (например, профсоюзы), так и их различные подразделения или одновременно и те и другие¹.

В условиях более высокого уровня обобществления собственности других общественных организаций их вышестоящие органы в отличие от кооперативных организаций получают возможность нередко определять правовой режим имущества, закрепленного за нижестоящими организациями. В соответствии с Конституцией СССР (ст. 10) профсоюзы и иные общественные организации владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащим им на праве собственности имуществом исключительно для осуществления их уставных задач.

Объектом права собственности профсоюзов и иных общественных организаций может служить любое соответствующее целям их деятельности имущество, кроме объектов исключительной собственности государства. Однако, поскольку хозяйственной деятельностью общественные организации занимаются лишь в той мере, в какой это необходимо для выполнения стоящих перед ними основных задач, в числе объектов их собственности преобладают объекты непроизводственного назначения. Это административные здания, дома отдыха, санатории, библиотеки, клубы, дворцы культуры, спортивные сооружения. Профсоюзы и некоторые другие общественные организации имеют типографии, издают газеты, журналы, книги.

Собственность профсоюзных организаций, спортивных обществ, творческих, а также других общественных организаций трудящихся

¹ См. подробнее: *Седугин П. И.* О праве собственности общественных организаций // ВНИИСЗ. Вып. 4. 1965. С. 46–52; *Львович Ю. Я.* Указ. соч. С. 131–133; *Масляев А. И.* Собственность профсоюзных общественных организаций // Советское государство и право. 1983. № 7. С. 73–78.

используется ими для решения задач, связанных прежде всего с улучшением культурно-бытовых условий, охраной и укреплением здоровья, развитием физкультуры и спорта, технического и художественного творчества, художественной самодеятельности.

Одна из характерных черт права социалистической собственности на современном этапе состоит в общности правовой охраны всех форм собственности. Так, согласно Основам гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик (ст. 28) государственное имущество, а также имущество колхозов и иных кооперативных и общественных организаций, «неправомерно отчужденное каким бы то ни было способом, может быть истребовано соответствующими организациями от всякого приобретателя». Аналогичное положение содержится и в гражданских кодексах всех союзных республик. В соответствии с уголовными кодексами союзных республик все формы социалистической собственности приравнены друг к другу также по средствам их уголовно-правовой охраны и мерам наказания за посягательство на них.

Этот принципиальный подход действующего законодательства к правовой охране социалистической собственности получил закрепление и в Конституции СССР (ст. 10), в которой указывается, что государство «охраняет социалистическую собственность». Вместе с тем Конституция устанавливает, что никто не вправе «использовать социалистическую собственность в целях личной наживы и в других корыстных целях», подчеркивая тем самым меру возможного поведения лиц, связанных с реализацией правоотношений по владению, использованию и распоряжению социалистической собственностью.

Безраздельное господство в нашей стране социалистической собственности сочетается с укреплением и развитием **личной собственности** граждан, которая на современном этапе коммунистического строительства является основным средством удовлетворения их потребностей.

Личная собственность является формой удовлетворения индивидуальных потребностей членов общества, свойственной лишь социализму. Она возникает с установлением общественной собственности на средства производства еще в переходный период от капитализма к социализму. Однако в этот период, когда еще не преодолена многоукладность в экономике, личная собственность не приобретает характера развитой экономической категории. Это нашло отражение в первых конституционных актах советских республик, которые не выделяли личную собственность в качестве самостоятельной формы собственности.

С победой социализма, когда социалистический уклад в экономике становится безраздельно господствующим, личная собственность вы-

растает в зрелую экономическую категорию, приобретает характер конституционной формы собственности, о чем свидетельствует ее законодательное закрепление в Конституции СССР 1936 г.

Личная собственность характеризуется рядом черт, свидетельствующих о ее производности, как правило, от социалистической собственности. Во-первых, основным экономическим источником ее образования является труд в социалистической системе хозяйства и общественные фонды потребления, за счет которых содержатся пенсионеры, нетрудоспособные и учащиеся. Во-вторых, она распространяется в основном на предметы потребления, а основные средства производства не могут присваиваться индивидуально членами общества. Они являются социалистической собственностью и используются не в целях индивидуального потребления, характерных для личной собственности, а в целях производственного потребления. Наконец, субъектами личной собственности выступают члены общества, непосредственно соединенные с общественными средствами производства¹.

Таким образом, личная собственность имеет трудовое происхождение, основанное на обязательном участии трудящихся в общественно полезном труде. Это обстоятельство получило отражение в Конституции СССР (ст. 13), в которой указывается, что основу личной собственности граждан СССР составляют трудовые доходы².

Являясь производной от социалистической собственности, личная собственность граждан СССР находится с социалистической собственностью в тесном взаимодействии. Рост социалистической собственности обуславливает повышение благосостояния трудящихся. В свою очередь, рост уровня жизни трудящихся способствует повышению производительности труда, а следовательно, умножению общественной собственности.

Конституция СССР 1936 г. закрепила два вида личной собственности – личную собственность граждан и личную собственность колхозного двора. Конституция СССР 1977 г., отражая важнейший экономический и социальный процесс стирания существенных различий между городом и деревней, отказалась от обособления собственности колхозного двора от личной собственности граждан. Разумеется, это не означает, что нормы законодательства, касающиеся совместной собственности и совместного ведения хозяйства, регулирующие правовой институт колхозного двора, утратили свое значение. Наоборот,

¹ См. подробнее: *Рубанов А. А.* Конституционные основы права личной собственности в СССР // Советское государство и право. 1981. № 4. С. 35–37.

² См.: *Черковец В. Н.* Указ. соч. С. 123.

как справедливо отмечалось в литературе, их целесообразно не только сохранить, но и распространить на все хозяйства независимо от того, кем они ведутся: рабочими, служащими или членами колхоза¹.

Личная собственность граждан предназначена для удовлетворения их материальных и культурных потребностей. В соответствии с этим ее назначением Конституция СССР (ст. 13) устанавливает круг объектов личной собственности граждан: «В личной собственности могут находиться предметы обихода, личного потребления, удобства и подсобного домашнего хозяйства, жилой дом и трудовые сбережения».

Важное значение сохраняют личное подсобное хозяйство, садоводство и огородничество, которые служат дополнительным источником сельскохозяйственной продукции и доходов трудящихся, а также индивидуальное жилищное строительство как один из путей решения жилищной проблемы. Поэтому единая статья Конституции СССР о праве личной собственности включает в себя и регулирование отношений, связанных с ведением подсобного хозяйства, садоводства, огородничества, индивидуального жилищного строительства на предоставленных в пользование граждан земельных участках. В этом также находит проявление конституционное закрепление процессов сближения условий труда и производства государственных и колхозно-кооперативных предприятий, условий жизни в городе и деревне.

Конституция СССР не устанавливает каких-либо ограничений круга объектов собственности, служащих действительно для личного пользования. Не нормируется и количество предметов, которые могут находиться в личной собственности граждан в соответствии с их индивидуальными запросами и вкусами. Однако размер личной собственности, учитывая ее конституционное предназначение, может быть ограничен государством путем установления пределов личной собственности на отдельные объекты (жилые дома, скот и т. д.), выход за которые создал бы для имущества угрозу утраты характера личной собственности.

Качественные особенности личной собственности и круг ее объектов определяют ее отличие от капиталистической частной собственности, основанной на эксплуатации. В условиях переходного периода опасность превращения личной собственности в источник эксплуатации еще имеется. В социалистическом обществе такое превращение в принципе исключено. Однако это не означает, что в социалистическом обществе полностью изжиты такие явления, как спекуляция, различные махинации с имуществом и т. д. С ними ведется решительная

¹ См.: Экономическая система Советского государства // Хозяйство и право. 1978. № 3. С. 6.

борьба путем применения разнообразных средств экономического, общественного и государственно-правового воздействия.

Конституционную основу такого воздействия составляет содержащееся в Конституции СССР положение, согласно которому имущество, «находящееся в личной собственности или в пользовании граждан, не должно служить для извлечения нетрудовых доходов, использоваться в ущерб интересам общества». При этом под нетрудовым доходом понимается, по-нашему мнению, доход, полученный, во-первых, не за счет личного труда, а за счет других источников, и, во-вторых, в результате правонарушения¹. Что касается ущерба интересам общества, то имеется в виду ущерб, нанесенный имущественному положению государства или какого-либо лица, последствиями которого служат убытки.

В соответствии с Конституцией СССР (ст. 13) личная собственность, а также право ее наследования охраняется государством. Содержание этого конституционного положения не исчерпывается обязанностями государства принимать соответствующие уголовно-правовые и иные меры по ее охране. Оно исключает возможность государственных органов (кроме упомянутых уже общих ограничений) препятствовать гражданам пользоваться объектами личной собственности, в частности посредством принятия различных решений относительно использования объектов личной собственности. Находящиеся в личной собственности предметы не могут быть национализированы. Осуществляемая государством в исключительных, определяемых законодательством случаях и в общественных интересах, частичная экспроприация личной собственности также носит строго ограниченный характер и производится, как правило, при условии полной компенсации.

§ 3. Конституционные основы производства, распределения, обмена и потребления в СССР

Другим аспектом структуры производственных отношений, составляющих экономическую систему СССР (наряду с ее рассмотрением как системы отношений собственности, присвоения), является единство производства, распределения, обмена и потребления.

В процессе социалистического производства отношения между людьми связаны прежде всего с их участием в труде. «Процесс труда...

¹ Следует заметить, что вопрос о том, какие признаки характеризуют определение нетрудового дохода, является спорным (см.: *Грибанов В. П.* О понятии нетрудового дохода // Советская юстиция. 1967. № 9. С. 6; *Маслов В. Ф.* Основные проблемы права личной собственности. Харьков, 1969. С. 209–218; *Касьяк П. П.* О понятии «нетрудовой доход» // Ученые записки Тартуского ун-та. Труды по правоведению. Вып. 13. 1969. С. 148–153; Гражданско-правовая охрана интересов личности. М., 1969. С. 82–92; Советское гражданское право. Т. 1. Л., 1971. С. 312–315; и др.

вечное естественное условие человеческой жизни, — писал К. Маркс, — и потому он не зависит от какой бы то ни было формы этой жизни, а, напротив, одинаково общ всем ее общественным формам»¹. Основа жизни любого общества, решающая сфера приложения человеческого труда — производство материальных благ. Именно поэтому, формулируя основы социалистического производства, Конституция СССР (ст. 14) прежде всего выделяет труд, провозглашая его источником роста общественного богатства, благосостояния народа и каждого советского человека.

Общественная собственность, будучи трудовой по своей природе, умножается и крепнет в зависимости от количества и качества труда, отданного обществу всеми его членами. Поэтому добросовестный, высококачественный труд приобретает при социализме особую важность. Только при социализме, где становится возможным планомерное ведение хозяйства в масштабе всего общества, труд каждого работника, всех производственных коллективов сознательно включается в совокупный труд общества.

Объективная заинтересованность советского общества в труде всех его членов, объективная необходимость труда каждого человека для социалистического общества находит отражение в Конституции СССР, которая исходит из принципа всеобщности труда при социализме. Закрепленный в ст. 14 принцип социализма «от каждого — по способностям, каждому — по труду» прежде всего означает обязанность каждого члена общества в меру своих сил и способностей принимать участие в общественно полезном труде, выполнять установленную обществом необходимую меру труда в интересах личности и общества в целом. В нем выражен важнейший экономический принцип устройства социалистического общества, в котором труд является единственным источником средств существования, в отличие от капиталистического общества, основанного на эксплуатации человека человеком и присвоении результатов чужого труда.

Социалистическое общество и всеобщность труда связаны между собой неразрывно. Коренные устои социализма требуют, чтобы каждый способный к труду гражданин трудился на благо общества. Это необходимое условие для наиболее полного раскрытия исторических преимуществ социалистической системы хозяйства, быстрого роста общественного богатства, жизненного уровня трудящихся. Это вместе с тем и необходимое условие всестороннего, гармоничного развития самого человека. «Уклонение от общественно полезного труда, — указывается в Конституции СССР (ст. 60), — несовместимо с принципами социалистического общества».

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. С. 195.

В условиях социализма труд на себя органически слился с трудом на общество, а сам труд становится главным содержанием жизни советских людей, важнейшим творческим самовыражением личности. Именно поэтому, как сказано в Конституции СССР (ст. 14), общественно полезный труд и его результаты «определяют положение человека в обществе».

Рассматривая труд в качестве источника роста общественного богатства, благосостояния народа и каждого советского человека, Конституция СССР (ст. 14) подчеркивает и другую важнейшую его особенность – свободу от эксплуатации.

«Социализм, – указывается в постановлении ЦК КПСС “О 60-й годовщине Великой Октябрьской социалистической революции”, – это общество освобожденного труда...» Октябрьская революция, ликвидировав частную и установив общественную собственность на средства производства, лишила труд свойственной капитализму формы наемного труда.

Ликвидация наемного труда при социализме не лишает работника собственности на рабочую силу, не отнимает у него права свободно распоряжаться своей способностью к труду. Наоборот, именно при социализме, где средства производства уже не противостоят работнику как чужая собственность, это право впервые выступает как право действительно свободных людей, которым принадлежат все условия и результаты производства. Однако это право реализуется не путем продажи своей рабочей силы, а посредством добровольного вступления работника в трудовой коллектив на правах его равноправного члена. В результате при социализме «впервые после столетий труда на чужих, подневольной работы на эксплуататоров является возможность работы на себя, и притом работы, опирающейся на все завоевания новейшей техники и культуры»¹.

Таким образом, подлинно свободный труд становится возможным в результате не только освобождения его от наемного рабства, но и осуществления последовательного курса, направленного на техническое оснащение производственных процессов, сокращение сферы применения малоквалифицированного и ликвидацию тяжелых и вредных видов труда.

Социалистическое общество – это общество тружеников, которому чужды тунеядство, недисциплинированность, бесхозяйственность. Свободный труд требует полного напряжения сил, подлинного творчества, хозяйского самоконтроля. «Действительно свободный труд, – писал К. Маркс, – представляет собой дьявольски серьезное дело, интенсивнейшее напряжение»².

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 196.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 46. Ч. II. С. 110.

Уничтожение частной собственности на средства производства, утверждение социалистических производственных отношений коренным образом изменили отношение людей к трудовой деятельности. Это нашло воплощение в невиданных ранее в истории человечества таких проявлениях массового трудового энтузиазма, как стахановское движение, движение за коммунистическое отношение к труду, массовое социалистическое соревнование за повышение производительности труда и эффективности общественного производства; получившие широкое распространение многочисленные трудовые почины, направленные на досрочное выполнение производственных планов за счет повышения производительности труда, досрочного освоения производственных мощностей предприятий и агрегатов, увеличения выпуска продукции без увеличения числа работающих, и т. д.

Рассматриваемый в Конституции СССР (ст. 14) общественно полезный труд является в основном трудом непосредственно общественным. «Когда общество, — писал Ф. Энгельс, — вступает во владение средствами производства и применяет их для производства в непосредственно обобществленной форме, труд каждого отдельного лица, как бы различен ни был его специфически полезный характер, становится с самого начала и непосредственно общественным трудом»¹. Наиболее ярким проявлением непосредственно общественного характера труда является государственный (общенародный) сектор народного хозяйства, в котором степень обобществления средств производства наиболее высокая. Однако в социалистическом обществе такой труд может носить и индивидуальный характер. Так, Конституция СССР 1936 г. (ст. 9) допускала мелкое частное хозяйство некооперированных кустарей и крестьян-единоличников, основанное на личном труде. Это были остатки мелкой частной собственности. Уже перед войной крестьяне-единоличники и некооперированные кустари составляли 2,6% населения страны, а продукция их хозяйств в общем объеме производства занимала менее 0,1%². В послевоенные годы такая форма хозяйства постепенно исчезла³.

Конституция СССР 1977 г. (ст. 17) предусматривает возможность индивидуальной трудовой деятельности в сфере кустарно-ремесленных промыслов, сельского хозяйства, бытового обслуживания населения, а также другие виды деятельности, основанные исключительно на личном труде граждан и членов их семей. И хотя удельный вес всех работающих в сфере кустарно-ремесленных промыслов в нашем на-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 20. С. 321.

² См. там же.

³ См.: Народное хозяйство СССР в 1980 г. М., 1981. С. 9.

родном хозяйстве не превышает 0,1%, индивидуальные промыслы некоторых лиц служат источником дополнительных или даже основных доходов¹. Поэтому, как справедливо отмечается в литературе, конституционное закрепление возможности осуществления этой формы деятельности имеет большое принципиальное значение. Во-первых, изменяется отношение к людям, занимающимся этой общественно полезной деятельностью. Во-вторых, при еще недостаточно развитой сфере обслуживания расширяются ее возможности².

Отражая многообразие и сложность общественного производства, социалистические производственные отношения включают отношения распределения и обмена продуктов производства. Эти отношения складываются за пределами непосредственного процесса производства, однако целиком им определяются. «Структура распределения, — писал К. Маркс, — полностью определяется структурой производства. Распределение само есть продукт производства — не только по содержанию, ибо распределяться могут только результаты производства, но и по форме, ибо определенный способ участия в производстве определяет особую форму распределения, форму, в которой принимают участие в распределении»³.

Способ участия в общественном производстве определяет способ участия и в распределении продуктов производства.

На основе общественной социалистической собственности на средства производства распределение продуктов производства осуществляется по труду в интересах всего общества, всего народа и, как и производство при социализме, носит общественный характер. Это позволяет учитывать все имеющиеся в распоряжении общества ресурсы и использовать их для удовлетворения как совокупных потребностей общества, так и индивидуальных потребностей личности.

В условиях социалистического общества, в том числе и развитого, когда труд не стал еще первой жизненной потребностью советских людей, распределение по труду является объективной необходимостью. К. Маркс отмечал, что при социализме право производителя на часть произведенного общественного продукта будет определяться пропорционально доставляемому труду⁴. Эта мысль высказывалась и Ф. Энгельсом, который писал, что при социализме «распределение, поскольку оно управляется чисто экономическими соображениями, будет регулироваться интересами производства, развитие же произ-

¹ См. подробнее: *Тагунов Д. Е.* Личное подсобное хозяйство и индивидуальная трудовая деятельность // Советское государственное право. 1981. № 7. С. 129–132.

² См.: *Экономические основы Конституции СССР.* М., 1979. С. 58.

³ *Маркс К., Энгельс Ф.* Соч. Т. 12. С. 721.

⁴ См. там же. Т. 19. С. 18.

водства больше всего стимулируется таким способом распределения, который позволяет *всем* членам общества как можно более восторженно развивать, поддерживать и проявлять свои способности»¹.

Разъясняя марксистский взгляд на организацию распределительных отношений при социализме, В. И. Ленин в работе «Государство и революция» писал: «Средства производства принадлежат всему обществу. Каждый член общества, выполняя известную долю общественно-необходимой работы, получает удостоверение от общества, что он такое-то количество работы отработал. По этому удостоверению он получает из общественных складов предметов потребления соответственное количество продуктов»².

В этих высказываниях классиков марксизма-ленинизма выражен принцип социализма, который впоследствии был закреплен в Конституции СССР 1936 г., а затем и в действующей Конституции СССР (ст. 14) в виде формулы «от каждого – по способностям, каждому – по труду».

В соответствии с этим принципом непосредственные производители на государственных предприятиях получают свою долю из продукта, предназначенного для удовлетворения личных потребностей, по количеству и качеству труда в форме заработной платы, а также через общественные фонды потребления. Члены кооперативов получают свою долю из продукта, предназначенного для удовлетворения личных потребностей, путем распределения денежных и натуральных фондов кооперативов по количеству и качеству труда, а также через общественные фонды потребления.

Последовательное осуществление этого принципа обеспечивает заинтересованность каждого трудящегося в росте производительности труда, повышении эффективности производства, служит важным стимулом к последовательному проведению в жизнь принципа всеобщности труда, способствует развитию его творческого характера, росту квалификации работающих.

Распределение по труду предполагает определение его количества и качества. Конституция СССР (ст. 41) устанавливает продолжительность рабочего времени. В СССР рабочая неделя для рабочих и служащих не превышает 41 часа, а для ряда профессий и производств установлен сокращенный рабочий день.

Наряду с определением времени труда правильное представление о его затратах требует также учета степени его напряженности и интенсивности. Такой учет обеспечивается внедрением технически обо-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 20. С. 206.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 92.

снованных норм, призванных отражать меру труда каждого работника. Ныне в стране имеются общепромышленные и отраслевые нормативные документы, позволяющие применять единые нормы труда к большинству работников, а на передовых предприятиях нормируется труд не только рабочих-сдельщиков, но и повременнo оплачиваемых рабочих, инженерно-технических работников и служащих.

Важное значение для организации распределения по труду имеет определение качества труда, возрастающее с переходом от простого труда к сложному, от неквалифицированного к квалифицированному. Чем качественнее труд, тем он создает в единицу времени больше стоимости и продукта для общества, а следовательно, и должен вознаграждаться большим количеством материальных благ. Неоднородность труда при социализме вызывает необходимость осуществлять определение его затрат в стоимостной, денежной форме, которая в этих условиях является наиболее удобной для распределения фонда индивидуального потребления и удовлетворения разнообразных запросов трудящихся.

Соизмерение оплаты труда с его качеством осуществляется с помощью тарифной системы. С введением новых тарифных ставок разряды большинства рабочих определяются по единому тарифно-квалификационному справочнику, что обеспечивает единый подход к оценке сложности труда рабочих сквозных профессий различных предприятий и отраслей.

Как уже отмечалось, по труду распределяется преимущественная часть фонда личного потребления. Однако в процессе коммунистического строительства доля этой части имеет тенденцию к сокращению в связи с ростом доли распределения из общественных фондов.

Важную общественную сторону производства составляют отношения обмена как непосредственно деятельностью, так и продуктами личного потребления. Общественному социалистическому производству соответствует планово-организованный обмен продуктами между городом и деревней, а также в городах и селах. В преобладающей мере этот обмен осуществляется через торговлю.

Составной частью социалистических производственных отношений являются отношения потребления, охватывающие наряду с производственным потреблением также и личное. Если производственное потребление выражает сложную сеть экономических связей между отраслями и между предприятиями, которые являются и производителями, и потребителями, то личное потребление в значительной степени осуществляется в форме личной собственности и через общественные фонды потребления.

Между производством и потреблением его продукта существует тесная взаимосвязь. Изменение способа производства меняет

и формы потребления продукта. Во всех способах производства, основанных на частной собственности, потребление никогда не было непосредственной целью производства. «Низкая алчность, — писал Ф. Энгельс, — была движущей силой цивилизации с ее первого до сегодняшнего дня; богатство, еще раз богатство и трижды богатство, богатство не общества, а вот этого отдельного жалкого индивида было ее единственной, определяющей целью»¹. Эти слова в полной мере применимы и к современному буржуазному обществу, в котором «движущим мотивом и определяющей целью... процесса производства является возможно большее самовозрастание капитала, т. е. возможно большее производство прибавочной стоимости, следовательно, возможно большая эксплуатация рабочей силы капиталистом»².

Установление общественной собственности коренным образом изменяет направленность производства, возникает его новая цель. Ф. Энгельс писал, что новое общество дает возможность «обеспечить всем членам общества путем общественного производства не только вполне достаточные и с каждым днем улучшающиеся материальные условия существования, но также полное свободное развитие и применение их физических и духовных способностей...»³ В. И. Ленин еще в 1902 г. указывал, что после победы пролетарской революции общественное производство будет развиваться «для обеспечения *полного* благосостояния и свободного, *всестороннего* развития *всех* членов общества»⁴.

В условиях господства общественной собственности производство служит самим трудящимся, удовлетворению их постоянно растущих материальных и духовных потребностей. Это становится основным экономическим законом социализма. Принципиально меняются и средства достижения цели социалистического производства. Сущность основного экономического закона новой формации — обеспечение все более полного удовлетворения растущих материальных и культурных потребностей народа путем непрерывного развития и совершенствования общественного производства.

Такая направленность производства возможна вследствие того, что трудящиеся, будучи главной производительной силой общества, одновременно становятся полными хозяевами и самого производства, и его результатов. Единство коренных интересов всех членов общества и позволяет научно сформулировать единую цель общественного про-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 176.

² Там же. Т. 23. С. 342.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 20. С. 294.

⁴ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 6. С. 232.

изводства. Она в настоящее время впервые в истории законодательно зафиксирована в ст. 15 Конституции СССР: «Высшая цель общественного производства при социализме – наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей». В Конституции СССР (ст. 39) также указывается, что социалистический строй «обеспечивает... непрерывное улучшение условий жизни граждан по мере выполнения программы социально-экономического и культурного развития».

Содержание высшей цели социалистического производства отражает как исторически достигнутый уровень материальных и духовных запросов трудящихся, так и качественно новые возможности их реализации.

В условиях развитого социалистического общества, в котором созданы могучие производительные силы, стало возможным сделать все более полное удовлетворение многообразных потребностей граждан главной и непосредственной практической целью общественного производства. Ныне ее содержание включает в себя достижение полного благосостояния трудящихся, и выравнивание социально-экономических условий жизни и труда, и обеспечение всестороннего развития всех членов общества.

Курс на крутой поворот развития производства в сторону более полного удовлетворения материальных и культурных потребностей трудящихся был взят XXIV съездом КПСС. Намечая этот курс, партия исходила прежде всего именно из того, что наиболее полное удовлетворение материальных и культурных потребностей людей – это высшая цель общественного производства при социализме. При этом учитывалось, что повышение благосостояния трудящихся становится все более настоятельной потребностью самого нашего хозяйственного развития, одной из важных экономических предпосылок быстрого роста производства. Таким образом, и цели социалистического общества, и возросший экономический потенциал, и потребности развития народного хозяйства сделали возможным и необходимым более глубокий поворот экономики к решению многообразных задач, связанных с повышением благосостояния народа.

На XXV съезде партия подтвердила этот курс, провозгласив неуклонный подъем материального и культурного уровня жизни народа как высшую цель своей экономической стратегии.

Вступая в 80-е гг., партия на XXVI съезде всесторонне проанализировала состояние народного хозяйства и определила главные пути решения социально-экономических проблем развитого социализма. Исходным пунктом ее подхода к экономике продолжает служить неизменное программное требование – все во имя человека, все для блага человека.

Наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей достигается посредством всей совокупности материальных и духовных благ, создаваемых обществом в соответствии с конкретными потребностями в них. При этом исключительно важное значение имеет постоянное и целенаправленное формирование потребностей. Социалистическое общество, в отличие от пропагандируемого буржуазными идеологами культа вещей, развивающего в людях психологию эгоизма и стяжательства, делает все возможное для того, чтобы рост материального благосостояния трудящихся сопровождался их духовным ростом, воспитанием у них высших нравственных качеств. При этом Советское государство берет на себя обеспечение прежде всего таких потребностей, которые должны быть с общественной точки зрения обязательно удовлетворены независимо от уровня доходов. К ним относятся обеспечение жильем, медицинской помощью, получение образования и т. п.

По мере продвижения к коммунизму общество все полнее использует экономические и воспитательные возможности для обеспечения преимущественного развития общественно значимых потребностей.

Ориентация Конституцией СССР всех звеньев советской экономики на достижение высшей цели социалистического производства, конечных народнохозяйственных результатов в полной мере соответствует объективным экономическим и социальным условиям развитого социализма, служит подчинению этой цели всей организаторской, нормотворческой и непосредственно производственной деятельности, осуществляемой в нашей стране.

§ 4. Конституционные основы руководства советской экономикой

Основоположники марксизма-ленинизма убедительно доказали, что экономический базис составляет «ту основу общества, которая облекается политико-юридическими формами и известными течениями общественной мысли»¹. 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 развития.

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

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 1. С. 429.

социализме государство сосредоточивает в своих руках руководство всей экономикой страны, становится главным орудием строительства материально-технической базы коммунизма¹.

В процессе многолетней экономической деятельности Советского государства сложились определенные принципы, формы и методы руководства экономикой, основанные на познании действия объективных законов общественного развития и возможностей их использования на различных этапах коммунистического строительства. Важнейшие из них закреплены ныне в Конституции СССР.

Руководство экономикой — составная часть деятельности Советского государства. Поэтому основополагающими для руководства экономикой являются закреплённые в Конституции СССР общие основы организации и деятельности Советского государства, выражающие подлинно демократическую сущность как самого государства, так и всей политической системы советского общества. Вместе с тем в Конституции СССР (ст. 16) установлены основы непосредственного руководства экономикой, ее возросшие возможности, значение соединения преимуществ социализма с достижениями научно-технической революции².

Среди этих основ первостепенное значение имеет принцип единства советской экономики. «Экономика СССР, — указывается в Конституции, — составляет единый народнохозяйственный комплекс...» Эта формула — не просто констатация достигнутого. Она определяет принципиальные направления дальнейшего развития социалистического хозяйства³.

Народнохозяйственный комплекс, являясь воплощением единства экономической системы социализма, охватывает все звенья общественного производства, распределения и обмена в общесоюзном масштабе; все отрасли народного хозяйства — как производственной, так и непроизводственной сферы; все региональные части экономики страны — экономические районы и хозяйственные комплексы союзных республик.

Начало созданию народнохозяйственного комплекса в масштабах всей страны положила Великая Октябрьская социалистическая революция, породившая процесс социалистического обобществления

¹ См. подробнее: *Загайнов Л. И.* Экономические функции Советского государства. М., 1968; *Цивадзе Д. Ю.* Развитие экономических функций Советского государства. М., 1970.

² См.: *Халфина Р. О.* Конституционные принципы руководства экономикой // Советское государство и право. 1978. № 8. С. 3—4.

³ См.: *Шаталин С.* Экономика СССР — единый народнохозяйственный комплекс // Коммунист. 1978. № 3. С. 45.

труда и производства, без которого создание такого комплекса невозможно. Победа социализма ознаменовалась созданием лишь основ единого народнохозяйственного комплекса страны, поскольку уровень обобществления социалистической экономики был тогда еще не высок, а ее единство только складывалось. И только с построением развитого социалистического общества экономика страны приобрела те черты, которые характеризуют ее как единый народнохозяйственный комплекс¹.

Материальной основой превращения экономики СССР в единый народнохозяйственный комплекс явилось достижение высокого уровня производительных сил и зрелости производственных отношений, всестороннее развитие объективного процесса обобществления производства, базирующегося на углублении общественного разделения труда, роста специализации, кооперирования и концентрации производства. В свою очередь, народнохозяйственный комплекс является материальной основой общесоюзного хозяйствования, централизованного управления экономической жизнью общества, обеспечивающей необходимость наличия общественно-экономического центра в качестве непосредственного организатора производства, распределения, обмена и потребления. На стадии социализма таким центром является социалистическое государство.

На современном этапе экономика СССР как целостный организм продолжает развиваться в направлении дальнейшего укрепления своего единства, усиления взаимозависимости всех ее частей. Это находит отражение в формировании межотраслевых, территориально-производственных, научно-технических комплексов, в развитии других интеграционных процессов в структуре народного хозяйства, обусловленных возросшей взаимозависимостью экономических, научно-технических, социальных и других факторов народнохозяйственного развития и требующих концентрации материальных, трудовых и природных ресурсов².

Важнейшей чертой экономики СССР как единого народнохозяйственного комплекса является органическое единство народных хозяйств всех союзных республик и экономических районов страны. Это единство объективно обусловлено действием закона планомерного, пропорционального развития, всей системой социалистических производственных отношений.

¹ См. подробнее: *Граник Г. И., Токарев С. П.* Экономика СССР – единый народнохозяйственный комплекс. М., 1980. С. 13–48; Экономическая система развитого социалистического общества. Киев, 1984. С. 148–171.

² См. подробнее: *Шаталин С.* Указ. соч. С. 46.

Экономика СССР в целом обеспечивает гармоническое развитие хозяйств союзных республик. В свою очередь, хозяйства республик вносят соответствующий вклад в развитие экономики всей страны. Слияние хозяйственных возможностей и ресурсов всех республик ускоряет развитие каждой из них. Общесоюзное хозяйствование дало возможность рационально подходить к размещению производительных сил, обеспечило свободу экономического маневра, позволило углубить кооперацию и специализацию, при которой эффект единства намного превышает простую арифметическую сумму самостоятельных усилий каждой республики, области или района.

Находясь в составе СССР, каждая союзная республика имеет возможность в плановом порядке специализироваться на тех отраслях, которые соответствуют ее природным и экономическим условиям, трудовым навыкам населения, общественно-историческим и национальным факторам, т. е. на тех отраслях, которые являются для нее наиболее эффективными и в то же время необходимыми для комплексного развития народного хозяйства страны в целом. Такая специализация хозяйства обеспечивает рациональное сочетание экономических интересов республик и всего народного хозяйства СССР.

Развитие общественного разделения труда в рамках единого народнохозяйственного комплекса имеет следствием дальнейшее расширение хозяйственных связей между союзными республиками и экономическими районами страны, еще более увеличивающее общие возможности, ведущее к росту производительности труда, повышению эффективности всего общественного производства. В этих условиях автаркия экономик отдельных регионов становится несовместимой с характером, с самой материальной основой социалистического производства.

На почве общественного разделения труда во всех его видах открывается особый путь внутреннего соединения частей союзной экономики. В современных условиях, когда задача выравнивания уровней экономического развития союзных и автономных республик в основном решена, возникла возможность подходить к экономическим вопросам прежде всего с точки зрения приоритета общесоюзных интересов, повышения эффективности всего народного хозяйства СССР с учетом специфических интересов союзных и автономных республик.

Единство советской экономики как целостного организма открывает широкие возможности для развертывания научно-технической революции и эффективного использования ее достижений в народном хозяйстве в целом и в отдельных регионах, для осуществления единой системы охраны окружающей среды.

Следует сказать, что в теории и в практике народное хозяйство нередко рассматривается в качестве замкнутой, полностью изолированной от гражданина сферы, относящейся только к области производства. Удовлетворение же потребностей граждан связывается лишь с несколькими отраслями хозяйства (розничная торговля, бытовое обслуживание и т. п.), действующих изолированно и связанных с производством только через деятельность предприятий оптовой торговли. Между тем, согласно конституции, единый народнохозяйственный комплекс охватывает наряду с единой системой общественного производства и единую систему распределения и обмена, базирующуюся на общественной собственности на средства производства, прогрессивном развитии социалистической экономики.

Конституционное закрепление единства народнохозяйственного комплекса, охватывающего все звенья общественного производства, распределения и обмена, требует усиления связей между этими сферами, установления точных соотношений между производством и потреблением как одного из условий обеспечения и поддержания постоянной пропорциональности развития различных сфер и отраслей экономики страны. В современном производстве разделение труда и его кооперация настолько сложны, что в создании конечного продукта участвуют самые отдаленные по характеру производства предприятия. Поэтому отрыв производства от сферы удовлетворения потребностей граждан отрицательно влияет на конечный результат производства¹.

Эффективное функционирование социалистической экономики как единого народнохозяйственного комплекса требует постоянного совершенствования всей системы управления народным хозяйством. Отмечая динамизм экономики развитого социализма, XXVI съезд КПСС указал на необходимость решительного повышения уровня руководства народным хозяйством, эффективности его методов, дальнейшего улучшения организационных структур управления, выработки такого стиля работы, в котором органически сочетались бы исполнительность, дисциплинированность со смелой инициативой и предприимчивостью, практичность и деловитость — с устремленностью к большим целям, критическое отношение к недостаткам — с неизблемой уверенностью в исторических преимуществах социализма².

В процессе создания материально-технической базы коммунизма и перерастания социалистических общественных отношений в ком-

¹ См. подробнее: *Халфина Р.* Экономическая система Советского государства. С. 6—7; Она же. Конституционные принципы руководства экономикой. С. 4—7.

² Материалы XXVI съезда КПСС. С. 49—51.

мунистические совершенствуется и единый народнохозяйственный комплекс страны.

Важнейшим средством достижения единства и комплексности развития экономики СССР в целом и отдельных ее компонентов являются в руках Советского государства планы экономического и социального развития. «Руководство экономикой, — указывается в Конституции СССР, — осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития...»

Планомерное управление экономическими процессами является неотъемлемой чертой социализма, одним из величайших его преимуществ перед капиталистическим строем. Планирование — главный инструмент экономической политики партии и Советского государства. Оно служит важным фактором динамичного развития социалистического общества. Все успехи и достижения Советского государства в развитии экономики неразрывно связаны с плановым ведением хозяйства¹.

Основы социалистического планирования были разработаны еще 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»². На всех этапах социалистического строительства КПСС и Советское государство всегда следовали этим ленинским указаниям.

Государственное планирование является регулятором производства и всей экономической жизни социалистического общества, сменившим стихийный регулятор буржуазного производства — рыночные отношения, анархию и конкуренцию производства.

Являясь результатом социалистического обобществления средств производства, планирование, в свою очередь, служит исходным моментом и условием непрерывного развития и совершенствования производительных сил, углубления общественного разделения труда и повышения его производительности, эффективного функционирования и развития общественной собственности как экономической основы социалистического способа производства³.

Все это говорит о том, что преимущества обобществления труда и господства социалистической собственности не могут проявляться

¹ См.: Постановление ЦК КПСС «О 50-й годовщине первого пятилетнего плана развития народного хозяйства СССР» // Правда. 1979. 18 марта.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 7.

³ См.: Бачурин А. В. Планово-экономические методы управления. М., 1973. С. 9.

сами по себе, в отрыве от планомерного государственного управления общественным производством. Вместе с тем 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 в 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.

Нужно также сказать, что действенность государственного планирования, его фактическая роль в обществе определяются не только долей общественного хозяйства в экономике страны, но и тем, 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 объективную 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. Чем глубже и всестороннее познан этот закон, тем свободнее члены социалистического общества действуют с учетом его требований. 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 развитие народного хозяйства.

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

¹ См.: *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом. М., 1973 С. 215.

в 1903 г., указывалось, что социалистическая революция введет «планомерную организацию общественно-производительного процесса для обеспечения благосостояния и всестороннего развития всех членов общества...»¹.

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 трудовых, материальных и природных ресурсов, пропорционального и гармоничного развития всех отраслей хозяйства и районов страны.

В условиях социализма коренным образом изменяется содержание и масштабы планирования экономики: 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 в. Такие масштабы планирования не могут не сказываться на самой природе управления общественным производством. В условиях социализма планомерность приобретает всеобщую, свойственную всем экономическим процессам форму связей и развития социалистического народного хозяйства. Плановый механизм укрепляет единство, целенаправленность и организованность социалистической экономики.

Современный этап коммунистического строительства в СССР характеризуется дальнейшим повышением роли планирования в развитии народного хозяйства страны. Это связано прежде всего с развертыванием научно-технической революции, возрастанием сложности взаимосвязей в экономике.

Природа социализма, господствующая в нем общественная собственность, обеспечивает не только дальнейшее повышение роли планирования в развитии экономики страны, но и последовательное расширение рамок планирования в жизни советского общества. Планомерное, пропорциональное развитие при социализме охватывает все более широкий круг общественных процессов, непосредственно не связанных с производством. Планирование распространяется не только на экономику, но и на такие сферы народного хозяйства, как наука, культура, образование, здравоохранение и на все другие сферы общественной жизни. Планирование становится все более комплексным, многоцелевым, усиливается воздействие плана на процесс формирования социалистического образа жизни.

¹ КПСС в резолюциях, решениях съездов, конференций, пленумов ЦК КПСС. Т. 1. М., 1970. С. 61.

Эти процессы получили отражение в Конституции СССР, в которой не только подчеркивается ведущая роль экономического планирования в общественной жизни страны, но и охват планированием широкого круга других общественных процессов, выходящих за рамки экономической жизни. В ней речь идет о планомерном, научно обоснованном характере всей созидательной деятельности советского народа (ст. 6), о планировании социального развития (ст. 8, 16), о планомерном развитии науки (ст. 26). Таким образом, Конституция СССР 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 социальный закон, действующий во всех сферах общественной жизни¹.

Принцип планового руководства экономикой, установленный Конституцией СССР, получил дальнейшее развитие в конституциях союзных и автономных республик. В каждой из них содержится специальная глава, посвященная государственному плану экономического и социального развития соответствующей республики, в которой отражены основные моменты, связанные с организацией экономико-социального планирования в этой республике и имеющие важное значение для дальнейшего совершенствования ее правового регулирования.

Записанные в Конституции СССР и конституциях союзных и автономных республик положения имеют основополагающее значение для всего нормативного регулирования плановой деятельности Советского государства.

Планирование тесно связано с другим основополагающим принципом руководства экономикой – принципом демократического централизма. «Руководство экономикой, – сказано в Конституции СССР, – осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития, при сочетании целенаправленного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, объединений и других организаций»².

Управление экономикой, производством всегда было функцией собственника средств производства. «Капиталист, – писал К. Маркс, –

¹ См.: *Афанасьев В. Г.* Научное управление обществом. С. 218.

² Следует заметить, что в советской правовой литературе связь планирования с демократическим централизмом трактуется иногда односторонне. Планирование рассматривается лишь как проявление, как форма централизованной деятельности государства. Между тем в действительности в процессе планирования экономического и социального развития аккумулируются интересы как центра, так и мест. В результате планирование неразрывно связано со всеми сторонами демократического централизма, со всеми его проявлениями.

не потому является капиталистом, что он управляет промышленным предприятием, — наоборот, он становится руководителем промышленности потому, что он капиталист»¹.

Утверждение в результате Октябрьской революции политической власти рабочего класса и социалистическое обобществление средств производства обеспечили трудящимся новое социальное положение, которое характеризуется тем, что именно они стали собственниками средств производства. Это определило необходимость такой перестройки системы управления экономикой, которая соответствовала бы новой роли трудящихся.

Основой такой перестройки и стал разработанный В. И. Лениным принцип демократического централизма, который, с одной стороны, учитывает уровень обобществления средств производства и необходимость централизованного управления экономикой, а с другой — исходит из необходимости широкого привлечения к управлению экономикой трудящихся — собственников средств производства, несущих основную ответственность за ведение общественного хозяйства.

Централизм управления экономикой является абсолютно необходимым условием для обеспечения социалистического характера ее развития, при котором общество постоянно контролирует и направляет общественное производство в соответствии с задачей удовлетворения материальных и культурных потребностей людей. Он призван обеспечить согласованность между всеми звеньями управления народным хозяйством. «Ни железные дороги, ни транспорт, ни крупные машины и предприятия вообще, — писал В. И. Ленин, — не могут функционировать правильно, если нет единства воли, связывающего всю наличность трудящихся в один хозяйственный орган, работающий с правильностью часового механизма. И если трудящиеся массы, вводящие социализм, не сумеют приспособить своих учреждений так, как должна работать крупная машинная индустрия, тогда о введении социализма не может быть и речи»².

Однако, выступая за необходимость централизма в условиях советского общества, социалистической экономики, В. И. Ленин неоднократно говорил, что он отстаивает «исключительно *демократический* централизм»³.

При этом он подчеркивал, что «с демократическим и социалистическим централизмом ни шаблонизированное ни установление единообразия сверху не имеет ничего общего. Единство в основном,

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 23. С. 344.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 157.

³ Там же. Т. 24. С. 144.

в коренном, в существенном не нарушается, а обеспечивается *многообразием* в подробностях, в местных особенностях, в приемах *подхода* к делу, в *способах* осуществления контроля...»¹

Советский централизм является демократическим, потому что он сочетает централизованное руководство хозяйственной жизнью всей страны с самостоятельностью и инициативой мест, с активным участием широчайших масс в управлении обществом и основывается на глубоко демократических формах и методах руководства, которые в свою очередь базируются на выборности всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетности их народу.

При социализме всемерное развитие инициативы широких трудящихся масс, повышение их роли и ответственности за выполнение хозяйственных заданий является неперенным условием высокой результативности социалистической системы управления.

Однако развитие инициативы широких трудящихся масс не означает ослабления персональной ответственности руководителей. В. И. Ленин писал, что нужно «строго отделять две категории демократических функций: с одной стороны — дискуссии, митингования, с другой стороны — установление строжайшей ответственности за исполнительские функции и безусловное трудовое, дисциплинированное, добровольное исполнение предписаний и распоряжений, необходимых для того, чтобы хозяйственный механизм работал действительно так, как работают часы»².

В условиях демократического централизма персональная ответственность руководителей сочетается со строгой дисциплиной и организованностью всех работников. Дисциплина и инициатива — важные элементы управленческих отношений, основанных на содружестве и взаимопомощи свободных от эксплуатации людей, каждый из которых — и руководитель и подчиненные — несет ответственность перед обществом за свои дела и поступки.

Вопрос об оптимальном сочетании, мере централизма и демократии является самым важным и трудным в реализации принципа демократического централизма. Его решение в конечном счете зависит от уровня развития производства, общественных отношений, от конкретных исторических условий³. Однако независимо от всех этих факторов сочетание централизации с инициативой и творческой активностью на местах является неперенным требованием принципа демократического

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 203.

² Там же. Т. 36. С. 156.

³ Подробнее по этому вопросу см.: Лискотин М. И. Демократический централизм: проблемы сочетания централизации и децентрализации // Советское государство и право. 1981. № 5. С. 39—49.

централизма. Этот принцип несовместим с излишней централизацией в руководстве, его бюрократизацией, когда «сверху» делается попытка предусмотреть все до мельчайших подробностей, а инициатива мест ограничивается. Вот почему нельзя согласиться с высказанным в литературе мнением, в соответствии с которым колебание уровня централизации в регулировании производства в принципе нельзя рассматривать с точки зрения приближения к принципу демократического централизма или отступления от него, ибо демократическому централизму противостоит не тот или иной уровень централизации регулирования производства, а бюрократический централизм¹.

Демократическому централизму действительно противостоит централизм бюрократический, но суть этого последнего в том и состоит, что ему свойственна гипертрофия централизации за счет самостоятельности и инициативы мест. Вместе с тем демократическому централизму в равной мере чужда и другая крайность, выражающаяся в предоставлении неограниченных прав местным органам, поскольку она порождает элементы анархизма, ведет к фактическому отказу от централизованного управления, к подрыву его основ.

Специфическим выражением демократизма централизованного руководства служит хозяйственная самостоятельность социалистических предприятий и объединений, базирующаяся на хозяйственном расчете. Хозяйственная самостоятельность предприятий в условиях демократически централизованной хозяйственной деятельности не только не противоречит централизованному управлению экономикой, но, наоборот, экономически заинтересовывает предприятия, объединения и другие организации в централизованном управлении, которое берет на себя определение самых общих, коренных задач управления экономикой или отдельными ее сферами, областями, не вмешиваясь в оперативную деятельность по управлению предприятиями и другими организациями.

Ленинские идеи о работе хозяйственного механизма на базе принципа демократического централизма получили дальнейшее развитие в мероприятиях КПСС и Советского государства по совершенствованию системы управления экономикой. Всемерно укрепляя централизм управления, партия и Советское государство выступают за развитие творческой инициативы низовых звеньев хозяйственной системы, за еще более широкое привлечение трудящихся к управлению экономикой.

В этом большое значение имеют решения XXVI съезда КПСС, ноябрьского (1982 г.) и декабрьского (1983 г.) Пленумов ЦК КПСС, в которых принцип демократического централизма, в особенности его эконо-

¹ См.: *Кравцов А. К.* План и право. Воронеж, 1976. С. 29.

мические формы, получили дальнейшее развитие и совершенствование. В этих решениях строго определены задачи как центральных органов, так и коллективов предприятий. Усилия центральных органов должны быть сосредоточены в первую очередь на совершенствовании основных народнохозяйственных пропорций, улучшении размещения производства и комплексном развитии экономических районов, обеспечении высоких темпов производства и поставок важнейших видов продукции, проведении единой государственной политики в области технического прогресса, капитальных вложений, оплаты труда, цен, прибыли финансов и кредита, на экономическом контроле за эффективным использованием производственных фондов, трудовых, материальных и природных ресурсов. Что касается предприятий, объединений и других хозяйственных организаций, то они призваны совершенствовать методы управления производством, повышать уровень плано-экономической работы, осуществлять ленинские принципы хозрасчета, развивать инициативу трудящихся, всемерно развивать социалистическое соревнование, воспитывать у каждого работника коммунистическое отношение к труду и общественной собственности, укреплять государственную и производственную дисциплину. Решить эти задачи предприятия могут только посредством широкого привлечения трудящихся к управлению.

Сочетание планового централизованного руководства с инициативой на местах обеспечивается организацией отраслевого и территориального управления экономикой.

Отраслевой принцип управления экономикой распространяется на технико-экономические отрасли, представляющие значительные группы более или менее однородных по характеру производственной деятельности предприятий и хозяйственных организаций, и реализуется посредством управления объектами этих отраслей из центра через соответствующие министерства, другие отраслевые ведомства и подчиненные им органы на местах.

Отраслевое управление обеспечивает проведение единой технико-экономической политики в каждой отрасли народного хозяйства, рациональное осуществление концентрации, централизации, специализации и кооперирования, комплексной механизации и автоматизации и ряда других важнейших задач повышения эффективности общественного производства. Таким образом, отраслевое управление является важным средством обеспечения совершенствования производства, сфер бытового и культурного обслуживания, науки, образования и т. д.

Однако организация управления экономикой на базе одного лишь отраслевого принципа, абсолютизация его, как показала практика,

могут привести к ведомственности, забвению интересов территориальных единиц, экономических районов.

Территориальный принцип управления экономикой характеризуется следующими основными чертами: а) предприятия и другие хозяйственные организации объединены на определенной территории в целях единого руководства ими как в зависимости, так и независимо от их производственного и иного профиля и принадлежности к той или иной технико-экономической отрасли; б) для управления такой группой предприятий и организаций создается специальный территориальный орган государственного управления, входящий в систему национально-территориальных или административно-территориальных органов или не входящий в нее; в) управление объединяемыми предприятиями и организациями ведется в объеме функций оперативного руководства¹.

Посредством территориального принципа управления осуществляется увязка и координация различных видов производственной и социально-культурной деятельности в целях обеспечения комплексного экономического и социального развития на данной территории. Однако практика показывает, что преувеличение значения территориального принципа, его абсолютизация нередко приводят к местничеству, забвению интересов общества, необходимости централизованного развития отраслей.

Таким образом, ни один из принципов управления – ни отраслевой, ни территориальный – сами по себе, в отдельности не обеспечивают достаточно эффективного управления экономикой.

В этих условиях оптимальным вариантом организации управления экономикой, обеспечивающим согласование интересов центра, централизованных отраслей с интересами экономических районов, территориальных единиц, является предусмотренное Конституцией СССР рациональное сочетание отраслевого и территориального принципов управления, на котором в настоящее время построено государственное управление многими отраслями хозяйственного и социально-культурного строительства, о чем свидетельствует создание производственных, промышленных, агропромышленных, научно-производственных объединений, территориально-производственных комплексов и т. п.²

Значение правильного сочетания этих принципов особенно велико в условиях действующей в нашей стране отраслевой системы управления народным хозяйством. Оно направлено против ведомственного

¹ См.: *Манохин В. М.* ...С учетом отраслевого и территориального принципов // Советское государство и право. 1979. № 10. С. 24.

² См. подробнее: *Манохин В. М.* Указ. соч. С. 25–29.

и местнического подхода к экономике и обеспечивает комплексное развитие хозяйства союзных и автономных республик, экономических районов и административно-территориальных единиц.

Одной из важных особенностей действующей Конституции СССР является закрепление обусловленной существованием товарного производства необходимости активного использования в руководстве экономикой таких стоимостных категорий, категорий товарно-денежных отношений, как хозяйственный расчет, прибыль, себестоимость и других экономических рычагов и стимулов.

Достигнутый в настоящее время уровень развития общества создает возможности для более полного овладения механизмом товарно-денежных отношений, использования его для повышения эффективности общественного производства. Активное использование экономических рычагов и стимулов в руководстве экономикой обеспечивает совершенствование системы показателей, служащих для оценки деятельности министерств, объединений и предприятий, и позволяет соединить с их помощью материальные интересы работника, предприятия и государства¹.

Среди экономических рычагов, создающих необходимые условия для реализации преимуществ социализма, важнейшая роль принадлежит хозяйственному расчету, который представляет собой определенную систему отношений материальной ответственности и материальной заинтересованности между предприятиями и обществом, а также между самими предприятиями. В. И. Ленин подчеркивал, что подводить десятки миллионов людей к коммунизму надо «не на энтузиазме непосредственно, а при помощи энтузиазма, рожденного великой революцией, на личном интересе, на личной заинтересованности, на хозяйственном расчете...»²

Как известно, сущность хозяйственного расчета состоит в том, что каждое хозяйственное предприятие своей производственной деятельностью должно обеспечивать не только возмещение затрат на производство продукции, но и получать прибыль, быть рентабельным. Хозяйственный расчет основан на соизмерении в денежной форме затрат и результатов хозяйственной деятельности.

Он строится на следующих принципах: закрепление за конкретной производственной организацией ресурсов — хозяйственно-оперативная самостоятельность; самокупаемость и обеспечение рентабельно-

¹ См.: Сенченко В. И., Панченко Е. Г., Плотников В. А. Конституционные основы руководства экономикой развитого социализма. Киев, 1982. С. 132; Яркин Ю. Система экономического стимулирования и эффективность производства // Коммунист. 1977. № 4. С. 48–51.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 151.

сти; использование материальной заинтересованности; материальная ответственность.

Построение в СССР развитого социализма, конституционное закрепление хозрасчета открывает широкие перспективы для реализации всех его преимуществ. Современный этап коммунистического строительства характеризуется дальнейшим расширением и углублением хозрасчетных отношений. Это нашло свое отражение, в частности, в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы».

Приведение экономического механизма в целом и хозрасчета в частности в соответствие с новыми задачами и возможностями решается прежде всего на основе превращения пятилетнего плана в главную форму планирования экономического и социального развития страны и широкого внедрения долговременных экономических нормативов. Это освобождает предприятия от постоянного вмешательства в их производственную деятельность, дает им возможность широкого маневра внутренними резервами в течение всей пятилетки.

Коренным поворотом в системе хозрасчетных отношений является также переход от хозрасчета, основанного на валовых оценках хозяйственной деятельности, к хозрасчету, базирующемуся на подлинно деловом отношении предприятия к заказу общества по каждому изделию, на выполнении договорных обязательств.

Широкие перспективы в развитии хозрасчетных отношений открываются и в связи с переходом на планирование и оценку деятельности предприятий по нормативной части продукции. Этот показатель, рассчитываемый по каждому конкретному изделию, призван выявить вклад каждого производственного коллектива в достижение конечных народнохозяйственных результатов, поощряя его тем самым к более эффективной качественной работе¹.

Качественно новым этапом в развитии хозрасчета является хозрасчет объединений. Он характеризует экономические отношения зрелого социализма, резко возросшие возможности производственных коллективов решать все более сложные задачи, которые ставит перед ними общество, и соответствующий рост их самостоятельности, ответственности, материальной заинтересованности².

На современном этапе коммунистического строительства некоторые принципы хозрасчета распространяются на вышестоящие (ми-

¹ См. подробнее: *Бунич П.* Хозяйственный расчет на современном этапе // *Хозяйство и право.* 1978. № 2. С. 5–6.

² *Бунич П.* Хозяйственный расчет на современном этапе. С. 3–5.

нистерства и другие ведомства) и на нижестоящие (производственные бригады и т. п.) по отношению к основному звену производства организации. В этой связи возникают правовые проблемы, требующие своего разрешения. В их число входят правомерность хозрасчета для всех уровней отраслевого управления, правовая специфика каждого из этих уровней. Появляются новые правовые институты (советы директоров, советы бригад и др.), требующие четкого определения их места в системе управления¹.

Укрепляется хозрасчет также путем материального воздействия на работу подведомственных предприятий, для чего в министерствах образуются централизованные фонды экономического стимулирования. Вместе с тем большое внимание уделяется также такому принципу хозрасчета, как контроль рублем, развитию кредитных отношений, совершенствованию ценообразования, повышению роли стимулов рационального природопользования, охраны окружающей среды. Выступая конкретным экономическим выражением развивающихся производственных отношений зрелого социализма, хозяйственный расчет и такие хозрасчетные стоимостные экономические рычаги и стимулы, как прибыль, себестоимость, фонды стимулирования и др., способствуют повышению темпов роста производства, созданию материально-технической базы коммунизма. Умелое его использование ведет также к дальнейшему подъему благосостояния советского народа.

Глава IV

СОЦИАЛЬНАЯ ОСНОВА СОВЕТСКОГО ОБЩЕСТВЕННОГО СТРОЯ

§ 1. Формирование социальной основы советского общественного строя и основные этапы ее развития

Под социальной основой общественного строя принято понимать взаимоотношения между классами, интересы которых данный общественный строй выражает. Вопрос о социальной основе — один из коренных вопросов общественного строя, поскольку социальная основа определяет принадлежность государственной власти в данном обществе. Если социальную основу общественного строя составляют отношения между эксплуататорскими классами, то власть в обществе принадлежит эксплуататорам. Если же социальную основу общественного строя составляют отношения между трудящимися классами, то им и принадлежит государственная власть. Таким образом, социальная основа общественного строя является одновременно и социальной

¹ См. подробнее: *Мергелов Г. С.* Хозрасчет и экономические методы управления // Советское государство и право. 1981. № 12. С. 39—48.

основой соответствующего государства, выражающего интересы составляющих его классов, на которые оно опирается при осуществлении своих задач и функций.

Социальная основа общественного строя определяется социальной структурой общества, т. е. классовым его составом, положением в обществе составляющих его классов и социальных групп. А поскольку классовая структура общества обуславливается и определяется экономическим базисом, то и социальная основа общественного строя в конечном счете тоже обуславливается и определяется этим базисом, от которого зависят ее тип, характер и сущность.

Будучи одной из основ общественного строя, социальная основа тесно взаимосвязана и активно взаимодействует с другими его основами — с экономической и политической.

Социальная основа советского общественного строя — это союз главных социальных сил советского общества, выражающий органическое единство основных социальных общностей социалистических тружеников. В ходе развития социалистического общества она изменяется по мере изменений социальной структуры советского общества. В ее развитии можно выделить три основных этапа, совпадающих с основными этапами развития советского общественного строя.

Первый из них — переходный этап от капитализма к первой фазе коммунизма — социализму. Это период становления социальной основы советского общественного строя.

Октябрьская революция уничтожила социальную основу буржуазного общественного строя и установила диктатуру пролетариата, которая опиралась на сложившийся в ходе революционной борьбы союз трудящихся классов — пролетариата и трудового крестьянства при ведущей роли в нем рабочего класса. Этот союз и стал социальной основой нового общественного строя.

В. И. Ленин видел в союзе рабочего класса и трудового крестьянства главную социальную силу на этом этапе развития советского общества. «В этом союзе, — указывал он, — вся главная сила и опора Советской власти, в этом союзе — залог того, что дело социалистического преобразования, дело победы над капиталом, дело устранения всякой эксплуатации будет доведена нами до победного конца»¹.

С победой Октября и построением в СССР основ социализма положение и роль трудящихся классов коренным образом изменились². Изменился прежде всего рабочий класс. «Пролетариат был при капитализме классом угнетенным, классом, лишенным всякой собственно-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 38. С. 237.

² См. подробнее: Изменения социальной структуры народов СССР. М., 1982.

сти на средства производства... Пролетариат стал, свергнув буржуазию и завоевав политическую власть, *господствующим* классом: он держит в руках государственную власть, он распоряжается обобществленными уже средствами производства, он руководит колеблющимися, промежуточными элементами и классами, он подавляет возросшую энергию сопротивления эксплуататоров»¹, — писал В. И. Ленин. Советский рабочий класс стал совершенно новым классом, осуществляющим государственное руководство обществом, всем хозяйственным и социально-культурным строительством.

Основным и наиболее существенным обстоятельством, определившим ведущую роль рабочего класса, является то место, которое он занимает в системе социалистического общественного производства в качестве основной производительной силы общества. Большая его часть занята в промышленности, являющейся важнейшей сферой народного хозяйства.

В ходе индустриализации количество рабочих в нашей стране значительно увеличилось. В результате резко возрос удельный вес рабочего класса в общей массе населения страны. Если в 1913 г. рабочие составляли 14,6% всего населения страны, в 1928 г. — 12,4%, то в 1939 г. — уже 33,5%².

Коренным образом изменилось и крестьянство. Если прежде это был класс мелких частных собственников, распыленных по всей стране и подвергавшихся эксплуатации помещиками, кулаками и торговцами, то советское крестьянство стало совершенно иным классом, какого еще никогда не знала история человечества. Этот класс стал состоять почти исключительно из колхозников, полностью избавленных от эксплуатации, вооруженных мощной техникой, базирующих хозяйство на коллективном труде и коллективной социалистической собственности. Крестьяне-единоличники и некооперированные кустари в 1936 г. составили всего 2,6% населения³.

На основе общности коренных экономических и политических интересов развивался и укреплялся союз рабочего класса и трудящегося крестьянства, ставший решающей силой в борьбе за победу социализма. Огромная помощь, которую рабочий класс постоянно оказывал крестьянству, превратила этот союз в дружбу между рабочим классом и колхозным крестьянством.

Вместе с рабочим классом и крестьянством существенные изменения претерпела и интеллигенция, представляющая особый социаль-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 39. С. 279.

² Население СССР. Справочник. М., 1974. С. 135.

³ Население СССР. С. 135.

ный слой, «выполняющий сложные, специализированные, особые функции умственного труда»¹. В процессе строительства социализма сложилась и выросла новая интеллигенция, вышедшая из среды рабочих и крестьян, тесно связанная с народом, глубоко понимающая коренные его интересы и верно ему служащая. Вместе с тем к началу 30-х гг., преодолев колебания, начала честно служить народу подавляющая часть старой интеллигенции². В 1938 г. численность интеллигенции в стране достигла 10 млн человек³.

Формирование к концу переходного периода социалистической по своей природе интеллигенции создало все необходимые предпосылки для дальнейшего расширения и укрепления социальной основы советского общественного строя за счет распространения союза рабочего класса и колхозного крестьянства на интеллигенцию.

Второй этап развития социальной основы советского общества начался после того, как в нашей стране были созданы основы социализма и она вступила в период строительства развитого социализма. В результате построения в СССР развитого социалистического общества крупные, принципиальные изменения произошли в социальном облике советского общества.

Они связаны прежде всего с численным ростом и качественными изменениями рабочего класса — ведущей силы всей экономической, социальной и политической жизни страны. Если после построения основ социализма рабочие составляли 1/3 занятого населения страны, то в настоящее время — уже 2/3 населения. Получили дальнейшее развитие революционность, дисциплинированность, коллективизм, организованность рабочего класса, которые всегда отличали его как руководителя всех трудящихся в борьбе за социализм и коммунизм⁴.

Социалистический способ производства и вся система общественно-политических институтов развитого социалистического общества позволяют рабочему классу оказывать наиболее существенное влияние на направление развития производительных сил, всех сторон общественной жизни. В этом состоит качественное своеобразие социально-экономического положения рабочего класса социалистического общества.

Таким образом, роль рабочего класса в социалистическом обществе определяется прежде всего наиболее существенными чертами со-

¹ Некоторые теоретические проблемы формирования и развития советской интеллигенции на пути к коммунизму. М., 1979. С. 35.

² См. подробнее: Советская интеллигенция. Краткий очерк истории (1917–1975). М., 1977; Социальная основа развитого социализма. Киев, 1983. С. 64–91.

³ См.: Социальная основа развитого социализма. С. 12.

⁴ См. подробнее: Социальное развитие рабочего класса СССР. М., 1977.

циалистического способа производства – характером социалистической собственности, структурой экономических отношений. Поэтому дальнейшее укрепление ведущей роли рабочего класса является объективной закономерностью развитого социалистического общества.

Советскому рабочему свойственно высокоразвитое чувство коллективизма, товарищества. Социалистический строй исключает возможность внутриклассовых противоречий между рабочими, всякого противопоставления различных отрядов рабочего класса друг другу, которое так часто используется капиталистами в своих интересах. Чувство товарищеской солидарности неразрывно связано с организованностью и дисциплинированностью. Воспитанная индустриальным производством привычка к организованному труду в условиях социализма дополняется уважением к чужому труду, уважением к другому человеку, проявляющему себя в этом труде.

Такие качества рабочих приобретают особое значение в связи с современными достижениями научно-технической революции. Для работника все глубже раскрываются новые связи не только с трудом ближайших к ним людей, но и с трудом работников других отраслей промышленности, конструкторов, ученых¹.

Одна из наиболее существенных социально-психологических особенностей советских рабочих, получившая дальнейшее развитие в условиях развитого социализма, – чувство ответственности за судьбы страны, за все то, что происходит в социалистическом государстве. Это чувство определяется их реальной возможностью оказывать решающее влияние на решение всех вопросов – больших и малых. Вместе с тем возрастает степень влияния каждого отдельного работника на производственный процесс, а вместе с ним и его ответственность за этот процесс. Он чувствует себя подлинным хозяином производства.

Рабочий класс сейчас играет огромную роль не только в промышленности, но и в сельскохозяйственном производстве. Причем эта роль будет все более возрастать по мере превращения сельскохозяйственного труда в разновидность труда индустриального. Важным свидетельством возрастания роли рабочего класса в деле технического преобразования и подъема сельского хозяйства является все более широкое распространение государственно-колхозных производственных комплексов. Если на предыдущих этапах строительства и укрепления социализма сложилась торговая, а затем и производственная смычка между городом и деревней, то теперь, в условиях развитого социалистического общества, создаются высокоразвитые аграрно-промышленные комплексы, в которых в одном строю трудятся рабочие и колхозники.

¹ См. подробнее: Социальная основа развитого социализма. С. 33–43.

В процессе построения зрелого социалистического общества резко поднялся общеобразовательный и культурно-технический уровень рабочего класса. В 1939 г. высшее и среднее образование (полное и неполное) имели 8,4% рабочих, теперь же – более 73%. Сегодня передовой рабочий – это человек, обладающий глубокими знаниями, широким культурным кругозором, сознательным и творческим отношением к труду. Такой рабочий политически активен, непримирим с расхлябанностью и безответственностью, с любыми недостатками в организации производства, со всяким мешанством, пережитками прошлого в сознании и поведении людей. Идеалы партии, идеалы коммунизма стали для такого рабочего сутью его мировоззрения, они определяют поступки, отношения с людьми, всю его жизненную линию. В облике современного советского рабочего сливаются воедино черты сознательного и активного борца за новую жизнь, черты человека, утверждающего высокие нормы коммунистической морали.

Ведущая роль рабочего класса все более укрепляется по мере роста общественной активности рабочих, их участия в управлении государством. Неуклонно растет число представителей рабочего класса в рядах КПСС, в Советах народных депутатов, в общественных организациях. Из их числа партия черпает многие кадры для руководства народным хозяйством, армией и т. д.

Рабочий класс всегда был и остается застрельщиком многих славных начинаний советского народа. В апреле 1919 г. он первым в истории страны провел коммунистический субботник, названный В. И. Лениным «великим почином»¹. Искры этого почина, в котором В. И. Ленин прозорливо увидел историческое начало коммунизма, зажгли энтузиазмом советских людей в борьбе за сознательное и добровольное повышение производительности труда.

Замечательные традиции первых субботников получили дальнейшее глубокое развитие в массовом социалистическом соревновании, ставшим могучей силой строительства нового общества. Рабочий класс является инициатором многих славных начинаний и в наши дни.

Существенные изменения претерпело и крестьянство. В условиях непрерывного роста производительности сельскохозяйственного труда советское крестьянство значительно уменьшилось. Вместе с тем и другие стороны, характеризующие этот класс, отличают современное крестьянство от того, каким оно было с построением основ социализма².

¹ См. подробнее: *Смирнов В. А.* Социальная активность советских рабочих. М., 1979; Развитие рабочего класса в социалистическом обществе. М., 1982.

² См. подробнее: Социальная основа развитого социализма. С. 44–54.

Современное советское крестьянство состоит из колхозников, базирующих свое хозяйство на коллективном труде и коллективной социалистической собственности на средства производства. Это и определяет его общественное положение.

Политика партии, ее практические меры по подъему сельского хозяйства привели не только к увеличению мощи колхозной экономики, но и к дальнейшему социальному развитию села. На основе роста производства существенно возросли доходы колхозников от общественного хозяйства. В сельский быт прочно вошли электричество, газ, радио и телевидение, службы различных бытовых услуг, издания периодической печати, книги. По своему социальному положению крестьяне все больше сближаются с рабочим классом, их образ жизни во многом стал схожим с жизнью городского населения.

Благотворное влияние на облик колхозного крестьянства оказывает в условиях развитого социализма широко внедряемая сегодня и в сельскохозяйственное производство — основную сферу деятельности колхозного крестьянства — развернувшаяся в 50-е гг. научно-техническая революция¹.

Одно из главных достижений колхозного строя — это рождение нового человека. Психология нынешних крестьян сформировалась уже на социалистической основе. Они прошли в общественных хозяйствах большую школу воспитания. Из их жизни навсегда ушли частнособственнические интересы, жадность к личной земле, из-за которой люди враждовали между собой, вековая привычка заботиться только о личном благополучии. Окрепили и стали занимать главенствующее место общественные интересы.

Ведущей фигурой среди колхозников стали работники, занятые квалифицированным механизированным трудом. Неуклонно повышается образованность колхозного крестьянства. Уровень образования сельского населения все больше приближается к уровню образования горожан. Сегодня свыше 56% колхозников имеют высшее и среднее (полное и неполное) образование².

Рост производительных сил на селе, постепенное превращение сельскохозяйственного труда в разновидность труда индустриального, подъем культуры деревни и перестройка сельского быта — все это ведет к дальнейшему изменению социального облика крестьянина, все больше сближает его с рабочим.

Все более полно осуществляются в сельской жизни принципы демократии, разработанные в Примерном уставе колхоза. Это позволяет

¹ См.: Социальная основа развитого социализма. С. 54—64.

² См.: СССР в цифрах в 1982 году. М., 1983. С. 17.

каждому колхознику чувствовать себя полноценным хозяином своего колхоза, активно участвовать в управлении общественным хозяйством.

С построением развитого социализма многочисленной социальной группой стала трудовая интеллигенция. Вышедшая из глубины народа, пополняемая в огромной степени из среды рабочих и крестьян, тесно связанная с ними, она является подлинно народной, социалистической.

В условиях социализма интеллигенция выполняет единую социальную функцию, в которой находят выражение не всегда совпадающие по своей направленности при капитализме профессиональная и общественно-политическая деятельность. Наличие этой единой функции связано именно с принципиально новым предназначением интеллигенции как целостной части общественного организма, с ее призванием отдавать творческую энергию делу народа¹.

Единством ее практической деятельности и социально-политической позиции, социалистическими интересами и коммунистическими идеалами рабочего класса, которые стали ее собственными интересами и идеалами, и обусловлена природа советской интеллигенции.

Советская интеллигенция активно участвует в создании материальных условий для соединения в труде рабочих и крестьян творческих умственных и физических функций. В этом процессе обнаруживается ее социальная роль, «интегративная» функция, ее гуманистическая направленность и подлинная народность.

Одной из характерных черт развития советского общества является быстрый рост численности интеллигенции, последовательное повышение ее роли. «Не только в науке, образовании, культуре, — отмечалось на XXVI съезде КПСС, — но и в материальном производстве, во всей жизни общества интеллигенция играет все более значительную роль»². Это связано с развертыванием научно-технической революции, с осуществлением политики КПСС и Советского государства, направленной на всемерное ускорение научно-технического прогресса, повышение культуры и образованности трудящихся, благодаря чему все большее значение приобретают выполняемые преимущественно работниками умственного труда функции на производстве, в сферах народного образования и культуры, здравоохранения и т. д.

В целом всех работников преимущественно умственного труда было в 1926 г. около 2,7 млн, в 1939 г. — свыше 13 млн, а в начале 1980 г. — почти 40 млн человек. Если во второй половине 30-х гг. в народном хозяйстве насчитывалось немногим более 2 млн специалистов, то в на-

¹ См.: Социальная основа развитого социализма. С. 77.

² Материалы XXVI съезда КПСС. М., 1981. С. 53.

стоящее время их уже свыше 26 млн. С конца 60-х гг. интеллигенция начинает численно превосходить крестьян и становится второй по количеству социальной группой¹.

Вместе с численным ростом советской интеллигенции возросла ее творческая активность в строительстве коммунизма².

С изменением социального облика советской интеллигенции, переходом ее целиком и полностью на позиции социализма расширилась социальная основа советского строя. Нерушимый союз рабочего класса и колхозного крестьянства получил свое развитие в их прочном политическом и идейном единстве с народной интеллигенцией. Это обстоятельство нашло свое отражение в действующей Конституции СССР. «Социальную основу СССР, — указывается в Основном Законе СССР (ст. 19), — составляет нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции». Таким образом, в результате социального развития советского общества впервые в истории человечества достигнуто такое положение, когда социальная основа общества, основа его социально-классовой структуры, по составу своих компонентов полностью совпадает с этой структурой.

Сложившийся в условиях развитого социализма нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции характеризуется диалектической связью всех элементов социальной основы советского общественного строя, социальной основы СССР, обеспечивает их взаимообогащение. Это выражается во взаимном обмене деятельностью, социальными качествами и лучшими чертами рабочего класса, крестьянства и интеллигенции. Если рабочий класс и крестьянство в своем развитии поднимаются до высот образованности, культуры, творчества в труде интеллигенции, то сама она овладевает передовыми чертами рабочего класса, его идеологией, организованностью, коллективистской психологией. В этом взаимообогащении и состоит глубинная сущность социальной основы советского общественного строя.

Рабочий класс — единственный в истории класс, который не ставит целью увековечение своей власти. С построением зрелого социализма, с переходом на идейно-политические позиции рабочего класса всех слоев населения Советское государство, возникшее как диктатура пролетариата, переросло в общенародное государство, социальной основой которого также стал нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции³.

¹ См.: *Волков Ю.* Социальная основа Советского государства // *Правда*. 1978. 20 янв.

² См.: *Карапетян Р. О.* Развитие социальной основы СССР // *Проблемы политических наук*. М., 1980. С. 151.

³ См. подробнее: *Филиппов Ф. Р.* Советская интеллигенция: черты социального облика // *Социологические исследования*. № 3; *Советская интеллигенция*. М., 1977; *Методологические проблемы исследования места интеллигенции в социальной структуре развитого социализма*. М., 1979.

Возникновение и укрепление союза рабочего класса, колхозного крестьянства и народной интеллигенции происходило в органическом единстве с формированием советского народа как новой исторической общности людей. Октябрьская революция ликвидировала в нашей стране национальный гнет. Ленинская национальная политика КПСС и Советского государства обеспечила экономический и духовный подъем всех наций и народностей страны.

Итогом прогрессивных изменений как в социальной структуре советского общества, так и в системе национальных отношений явилось возникновение на базе социалистических интересов и коммунистических идеалов рабочего класса новой исторической общности людей – советского народа, который выступает в качестве социально-интернациональной общности, воплощая в себе единство всех классов и общественных групп, всех наций и народностей.

Отражая это невиданное в истории единство всего общества, порожденное единством основных социальных общностей трудящихся и нерушимой дружбой советских народов, Конституция СССР (ст. 1) подчеркивает, что Союз ССР является социалистическим общенародным государством, выражающим волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей¹.

Третий, современный этап развития социальной основы советского общественного строя начался, когда советское общество, достигнув степени зрелости, стало развитым социалистическим обществом. Зрелый социализм открыл широкие возможности для дальнейшего динамичного развития и укрепления союза рабочего класса, колхозного крестьянства и интеллигенции, для дальнейшей идейно-политической и социальной консолидации советского общества, сближения наций и народностей страны. Дальнейшее укрепление социальной основы советского общества на современном этапе коммунистического строительства непосредственно обусловлено развитием социалистического общества на пути к усилению социальной однородности.

§ 2. Усиление социальной однородности Советского общества

Классики марксизма-ленинизма впервые дали теоретическое обоснование идеала будущего общества как общества без классов, в котором будет достигнута полная социальная однородность, а следова-

¹ Следует заметить, что в литературе высказано мнение о том, что в условиях общенародного государства понятие «социальная основа общенародного государства» становится тождественным понятию «социальная основа всего общества» (см.: Социальная основа общества развитого социализма. С. 13). Однако думается, что понятие «социальная основа всего общества» тождественно понятию «социальная основа государства» во всех случаях, в том числе и в условиях общенародного государства.

тельно, и равенство граждан с точки зрения их положения в системе общественных отношений. Они доказали, что построение бесклассового общества отвечает закономерностям общественного прогресса и является исторической миссией рабочего класса.

Воплощение в жизнь этого важнейшего положения теории марксизма-ленинизма впервые в истории человечества началось в России после победы Великой Октябрьской социалистической революции. В ходе строительства в нашей стране социализма сначала было уничтожено помещичье землевладение, национализированы банки и крупная промышленность, что привело к ликвидации помещиков и крупной буржуазии, а затем полностью ликвидированы оставшиеся эксплуататорские классы, а мелкая трудовая собственность крестьян, кустарей и ремесленников преобразована на основе кооперации в коллективную собственность. Тем самым были заложены основы социальной однородности советского общества, и оно стало развиваться по пути ее усиления.

Усиление социальной однородности общества — это «процесс возрастания общего в объективном социально-экономическом положении, в условиях жизни классов и социальных групп, входящих в них слоев и отрядов и сокращения, уменьшения различий между ними»¹.

Крупным шагом советского общества на пути усиления социальной однородности явилось достижение им этапа зрелого социализма, в исторических рамках которого, как указывалось на XXVI съезде КПСС, в главном и основном произойдет становление бесклассовой структуры советского общества².

Преодоление остающихся социальных различий в целях дальнейшего усиления социальной однородности — коренная цель советского общества в условиях развития зрелого социализма, в процессе которого будет происходить постепенное перерастание первой фазы коммунистического общества во вторую.

Основные пути к достижению этой цели сформулированы в Конституции СССР (ст. 19). Они включают стирание классовых различий, существенных различий между городом и деревней, умственным и физическим трудом, всестороннее развитие и сближение всех наций и народностей СССР. В. И. Ленин в качестве признаков, по которым различаются классы, называл: а) место в исторически определенной системе общественного производства; б) отношение к средствам производства; в) роль в общественной организации труда; г) определяемые всем этим способы получения и размеры доли общественного бо-

¹ Руткевич М. Н. Становление социальной однородности. М., 1982. С. 11.

² Материалы XXVI съезда КПСС. С. 53.

гатства, которой они располагают¹. В условиях развитого социализма, когда значительная часть пути в стирании этих различий уже пройдена, это означает перенесение акцентов в деле определения классовых различий и их стирания на еще не решенные или не до конца решенные задачи.

Как известно, различия классов по их месту в исторически определенной системе общественного производства при наличии частно-собственнического базиса означают существование господствующих и подчиненных классов. При общественном присвоении средств, предметов и продуктов труда отношения господства и подчинения исключаются. Следовательно, в условиях социализма можно говорить о различиях между рабочим классом и колхозным крестьянством по их месту в системе социалистического общественного производства лишь в том отношении, что рабочий класс занят прежде всего в социалистической индустрии — определяющей отрасли экономики — и поэтому является ведущей силой всего общественного производства.

Дальнейшее стирание этих различий происходит посредством роста абсолютной численности и удельного веса рабочего класса в населении страны при сокращении численности колхозного крестьянства и сельского населения в целом в условиях продолжающейся индустриализации страны, повышении производительности труда в сельском хозяйстве и развитии совхозной формы сельскохозяйственного производства, на основе его индустриализации и преодоления оставшихся различий между двумя формами социалистической собственности.

Утверждение в нашей стране общественной собственности во всех сферах экономики привело к повсеместному распространению социально однородного, коллективистского отношения к средствам производства, которыми обладают или социалистическое государство в целом, или иные ассоциации тружеников в лице колхозов и других кооперативов. В результате и рабочие, и колхозники в равной мере приобщены к всенародной собственности и в этом смысле находятся в одинаковом положении по отношению к основной части средств производства.

Вместе с тем в их отношении к средствам производства обнаруживается и несомненная разница. Это находит свое выражение в том, что труд рабочих связан с государственной собственностью, являющейся всенародным достоянием, тогда как труд крестьян связан с колхозно-кооперативной собственностью — достоянием отдельных колхозов.

Развитой социализм характеризуется дальнейшим преодолением различий между рабочим классом и колхозным крестьянством в их

¹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 39. С. 15.

отношении к средствам общественного производства, определяемым прежде всего сближением двух форм социалистической собственности — общенародной и колхозно-кооперативной.

Сейчас колхозы, так же как и совхозы, входят в мощный аграрно-промышленный комплекс страны, включающий помимо сельскохозяйственных предприятий ряд отраслей промышленности, транспорт, снабженческо-сбытовые организации и т. д. Развитие аграрно-промышленного комплекса требует дальнейшего сближения, растущего слияния колхозной собственности с общенародной, повышения уровня обобществления колхозного производства, постепенного преодоления всей совокупности различий между рабочим классом и колхозным крестьянством.

Развитие производительных сил деревни, превращение сельскохозяйственного труда в разновидность труда индустриального, создание межколхозных, а также смешанных объединений, членами которых выступают колхозы, совхозы, государственные промышленные предприятия и строительные организации, способствуют преодолению социальных различий между колхозниками, аграрными рабочими и индустриальным ядром рабочего класса¹.

Классовые различия между рабочими и колхозниками по их роли в общественной организации труда определяются разделением труда на его основные виды. Поэтому они выступают прежде всего как различия по характеру труда, выражающие социально-экономическую сторону трудовой деятельности, т. е. отношение работника к средствам производства, к произведенному продукту, к самому труду, к другим членам трудового коллектива.

По мере индустриализации сельскохозяйственного производства, насыщения всех его отраслей современной техникой, вытеснения труда ручного трудом механизированным, труда простого, малоквалифицированного — трудом сложным, высококвалифицированным в жизни колхозного крестьянства происходят глубокие перемены, выражающиеся прежде всего в том, что его труд постепенно сближается с трудом рабочих. Именно новый характер труда колхозного крестьянства и является ярким выражением стирания классовых различий между рабочими и крестьянами².

Следует сказать, что различия по характеру труда включают в себя также деление труда на организаторский и исполнительский. Однако совершенно очевидно, что различия в положении рабочих и колхозников

¹ См. подробнее: *Руткевич М. Н.* Указ. соч. С. 112—122.

² См.: *Иванова Р. К., Обломская И. Я.* Характер труда в условиях развитого социализма. М., 1975. С. 4—5.

с этой точки зрения совершенно незначительны. Никто из них не выступает только как организатор труда или же лишь его исполнитель. В условиях социализма и то и другое в значительной мере объединено в руках самих непосредственных производителей — собственников, а еще объективно необходимый слой людей, постоянно занятых управленческим трудом, организаторской деятельностью во всех областях общественной жизни также формируется в значительной мере из рабочих и колхозников, служит народу и находится под его контролем.

Рабочие и крестьяне в СССР различаются между собой также по способам получения и размерам доли общественного богатства, которой они располагают. Это выражается в том, что в колхозах большая часть дохода выдается работнику натурой, т. е. продуктами, тогда как рабочие получают свою долю в форме одной лишь заработной платы по нормам, установленным государством.

Что же касается размеров доли общественного богатства, то они у рабочих в среднем по стране несколько выше, чем у колхозников, что отчасти компенсируется большими размерами доходов колхозников от личного подсобного хозяйства. Кроме того, колхозная форма собственности допускает более значительные колебания в оплате труда, чем общенародная (в рамках данной зоны).

Однако развитие форм собственности на средства производства, действие принципа распределения по количеству и качеству труда постепенно ведут к унификации способов получения заработной доли общественного богатства и выравниванию ее размеров для труда одинаково квалифицированного и производительного путем более быстрого роста доходов колхозников от общественного хозяйства. Важным свидетельством преодоления классовых различий в этой области является распространение на колхозников системы государственного социального обеспечения и других льгот, связанных с бесплатным использованием общественных фондов потребления¹.

Преодоление классовых различий не равнозначно полной социальной однородности общества, хотя и представляет существенный качественный сдвиг в ее достижении. Бесклассовая социальная структура создается путем сближения и уравнивания основных «классово-образующих» признаков. Между тем социально однородное общество может явиться лишь результатом полного преодоления старого разделения труда. Его создание зависит от ликвидации ручного, мало-квалифицированного и тяжелого физического труда, постепенного преодоления общественно значимых различий между людьми преимущественно физического и преимущественно умственного труда

¹ См. подробнее: *Руткевич М. Н.* Указ. соч. С. 152–167.

и т. д. Таким образом, построение бесклассового общества и достижение его социальной однородности – составные элементы последовательного решения одной задачи, но имеющие различное содержание и реализуемые в разные сроки.

Одним из важных процессов, с которым связано достижение социальной однородности советского общества, является преодоление существенных различий между городом и деревней. Как известно, противоположность между городом и деревней возникла на основе частной собственности на средства производства и достигла своего наибольшего обострения при капитализме. «Капитализм, – подчеркивал В. И. Ленин, – умышленно разъединял слои населения. Это разъединение должно исчезнуть окончательно и бесповоротно, и все общество должно превратиться в единый кооператив трудящихся»¹.

В результате победы социализма в нашей стране противоположность между городом и деревней устранена. Социалистические производственные отношения утвердились как в городе, так и в деревне. Однако ликвидация противоположности между городом и деревней не означает устранения всех существенных различий социально-экономического, технического, культурно-бытового характера. Эти различия еще продолжают сохраняться на первой фазе коммунизма.

Одним из важнейших направлений преодоления существенных различий между городом и деревней является превращение сельскохозяйственного труда в разновидность труда индустриального. Коренное решение этой проблемы, ее материальная основа, состоит в ускоренном развитии производительных сил в сельском хозяйстве, в насыщении всех его отраслей новой техникой, в дальнейшей концентрации и специализации производства, в межхозяйственной кооперации и аграрно-промышленной интеграции.

Индустриализация сельскохозяйственного производства способствует повышению уровня его обобществления. На этой основе усиливается тенденция к сближению государственной и колхозно-кооперативной собственности.

Перевооружение материально-технической базы сельского хозяйства, перемены в сфере труда немислимы без столь же кардинальных изменений культурно-бытовых условий жизни села. Основными путями преодоления различий между городом и деревней в этой сфере является изменение типа жилых строений, сселение жителей мелких деревень и хуторов в крупные современные поселки, строительство дорог, широкое развитие общественного и личного автотранспорта, осуществление всеобщего среднего образования, повсеместное рас-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 346.

пространение радио и телевидения, массовое строительство на селе учреждений культуры. Как показывает практика, строительство современного агрокомплекса без существенных изменений культурно-бытовых условий жизни трудящихся или, наоборот, создание новых благоустроенных поселений при сохранении прежних условий труда приводят к обострению производственных и социально-демографических проблем развития села¹.

Другим важным процессом, с которым связано достижение социальной однородности советского общества, является преодоление существенных различий между умственным и физическим трудом.

Разделение труда на умственный и физический, не будучи классовым различием, приобрело классовый характер вместе с возникновением классов и на протяжении всей истории классово-антагонистических обществ являлось основой классового деления, выражая противоположность классовых интересов.

С ликвидацией в нашей стране эксплуататорских классов противоположность интересов между людьми умственного и физического труда была ликвидирована. Однако существенные различия между ними остаются. Они выражаются прежде всего в том, что и при социализме наряду с рабочими и крестьянами существует в качестве особой социальной группы интеллигенция. Поэтому усиление социальной однородности советского общества предполагает такое стирание различий между людьми преимущественно умственного и преимущественно физического труда, при котором эти различия потеряют классовый характер, т. е. перестанут быть связанными с существованием интеллигенции как особой социальной группы и тем самым перестанут быть существенными.

Стирание существенных различий между умственным и физическим трудом при социализме осуществляется прежде всего на основе двух взаимосвязанных процессов — интеллектуализации физического труда и технизации труда людей, занятых умственным трудом. Оба эти процесса имеют главной движущей силой научно-технический прогресс, внедрение его достижений во все сферы человеческой деятельности.

Развертывание научно-технической революции, насыщение всех отраслей народного хозяйства новой техникой ведут к глубоким переменам в характере и содержании труда, к его дальнейшей интеллектуализации в производственной сфере. Это находит свое выражение как в возрастании абсолютной и относительной числен-

¹ См. подробнее: *Сенявский С. Л.* Социальная структура советского общества в условиях развитого социализма (1961–1980 гг.). М., 1983. С. 220–274.

ности работников умственного труда в обществе вообще и в сфере производства в частности, так и в интеллектуализации физического труда. Изменяется характер труда непосредственных производителей. Новая техника требует более глубоких общих и специальных знаний. В состав рабочего класса входят все новые и новые профессиональные группы работников, управляющих сложной техникой. Труд их является либо физическим при высокой доле умственных усилий, либо становится трудом в основном умственным. Процесс интеллектуализации физического труда привел к возникновению широкого, быстро растущего слоя рабочих-интеллигентов, особенно в наиболее современных по технической оснащенности отраслях промышленности¹. Аналогичные процессы получают развитие и в колхозном крестьянстве.

Тенденция технизации умственного труда, охватывая все более широкие его сферы, наиболее полно проявляется в сфере науки и научного обслуживания, где все большая часть работников, занятых экспериментальной работой в научно-исследовательских учреждениях и заводских лабораториях, органически соединяет в своей деятельности квалифицированный умственный труд с квалифицированным физическим трудом, практическим умением использовать технику при выполнении своих функций. Внедрение автоматизированных систем управления, счетной и иной техники приводит к технизации умственного труда также в сфере управления. Аналогичные явления свойственны труду и многих других отрядов интеллигенции, поскольку в настоящее время повсеместно требуются знание техники и овладение практическими навыками по управлению ею, сочетание умственного труда с элементами высококвалифицированного физического труда, в ходе которого широкие слои интеллигенции приобретают черты передовой части рабочего класса.

Таким образом, в процессе коммунистического строительства умственный труд все в большей степени становится существенной стороной деятельности основных трудящихся классов, и прежде всего рабочего класса, а грани между работниками физического и умственного труда становятся все более подвижными. Однако проблема преодоления существенных различий между работниками умственного и физического труда является исключительно сложной и потребует для своего решения, очевидно, более длительных исторических сроков, чем, скажем, преодоление существенных различий между городом и деревней. Имея в виду это обстоятельство, В. И. Ленин указывал, что интел-

¹ См. подробнее: *Ганота А. М., Староверов В. И.* Социальный облик рабочего-интеллигента. М., 1977.

лигенция «останется особой прослойкой впредь до достижения самой высокой ступени развития коммунистического общества...»¹.

Формирование социальной однородности общества коммунистического типа — система взаимосвязанных между собой процессов, в которую входит также преодоление социальных различий между населением разных регионов страны. Оно обеспечивается в первую очередь всесторонним развитием и сближением всех наций и народностей СССР. В. И. Ленин предвидел, что по мере упрочения социализма, утверждения более зрелых его форм будет усиливаться тенденция к сближению наций. Утверждая фактическое равенство и полное доверие нации, социализм, указывал В. И. Ленин, «облегчает и гигантски ускоряет сближение и слияние наций»², обеспечивает «переход к *сознательному* и более тесному единству трудящихся...»³. В условиях развитого социализма тенденция к сближению приобретает ведущее значение, в результате чего возрастает роль интернационального во всех сферах национального развития. Объективная диалектика этого развития такова, что усиление интернационального становится непременным и главным условием дальнейшего расцвета национального, а растущее сближение, сотрудничество, взаимообогащение знаний ведут к новым высотам экономического, политического, социального и духовного расцвета каждой из них.

Социалистическому обществу свойственна тесная взаимосвязь между укреплением интернационального единства наций и народностей и совершенствованием его социальной структуры. Она обнаруживается в том, что характерное для зрелого социализма движение советского общества в направлении все большей его социальной однородности, являющееся его общей закономерностью, одновременно выступает и в качестве тенденции развития каждой советской нации и народности.

Важным этапом на пути дальнейшего развития и сближения наций и народностей СССР, осуществляемого на подлинно интернационалистской основе, является становление бесклассовой структуры общества. В рамках этого развития в каждой из союзных и автономных республик идет процесс сближения социалистических классов и социальных групп как с точки зрения их отношения к средствам производства, так и с точки зрения характера их труда, размера и формы его оплаты, культурно-технического уровня, условий жизни и быта. Реальным результатом этого процесса является выравнивание соци-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 44. С. 351.

² Там же. Т. 30. С. 21.

³ Там же. Т. 36. С. 73.

альной структуры населения во всех союзных и автономных республиках, повышение удельного веса рабочего класса при систематическом увеличении численности рабочих коренной национальности. В каждой из них сложились и продолжают расти крупные отряды инженерно-технической, научной, художественной интеллигенции, учителей, врачей и т. д. На базе развития колхозного и совхозного производства, межхозяйственной кооперации и аграрно-промышленной интеграции качественно изменились социальный облик крестьянства, условия его жизни.

Одной из серьезных проблем дальнейшего укрепления социально-классовой и интернациональной сплоченности советского общества является выравнивание социальных различий в территориальном плане. Оно нашло выражение в повышении благосостояния трудящихся всех союзных и автономных республик, в дальнейшем улучшении условий их труда и отдыха, в развитии жилищного строительства, совершенствовании системы социального обеспечения, медицинского и бытового обслуживания. В результате произошло существенное выравнивание условий жизни трудящихся союзных и автономных республик¹.

Важнейшей качественной характеристикой новой социальной и интернациональной общности советских людей является также и то, что они независимо от национальной принадлежности объединены единством своей духовной жизни, общностью мировоззрения, нравственных и культурных ценностей. Сложившаяся в СССР единая интернациональная культура советского народа вбирает в себя лучшие духовные достижения и ценности каждой нации и народности. В свою очередь, расцвет национальных культур возможен только на основе их сближения и взаимообогащения. Вклад каждой из наций и народностей в общесоветскую культуру неуклонно возрастает по мере развития их социалистических национальных культур². Упрочению новой исторической общности содействует распространение русского языка, скрепляющего дружбу и братство всех народов СССР³.

В условиях развитого социализма при сохранении национальных, местных и групповых особенностей, традиций и форм общения утверждается общий для всего советского народа образ жизни, определяющий наиболее существенные, наиболее важные проявления

¹ См. подробнее: *Руткевич М. Н.* Указ. соч. С. 261–284.

² См. подробнее: *Иовчук М. Т., Коган Л. Н.* Советская социалистическая культура: исторический опыт и современные проблемы. М., 1979. С. 173–190.

³ См. подробнее: *Губогио М. Н.* Развитие языковой жизни советского общества в свете Конституции СССР // Актуальные проблемы национальных отношений в свете Конституции СССР. М., 1981. С. 127–148.

жизнедеятельности людей, цементирующий их интернациональное содружество¹.

Важную роль в содействии прогрессивным изменениям социальной структуры общества, в постепенном сближении ее социально-экономической неоднородности играет советское право. Оно служит средством реализации различных мероприятий Советского государства, направленных на дальнейшее фактическое обобществление социалистического производства, сближение государственной и колхозно-кооперативной собственности и т. д. К их числу, в частности, относятся дифференциация подоходного налога в зависимости от числа иждивенцев, налог на холостяков, дополнительные надбавки к зарплате при выполнении особо тяжелых работ, за работу в отдаленных районах и т. п.².

Глава V КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПОЛИТИКИ СССР

§ 1. Конституция СССР и политика

Конституция СССР, закрепляя основы общественного строя СССР, тем самым закрепляет и основы политики СССР, складывающейся в рамках советского общественного строя.

Однако действующая Конституция СССР не ограничивается закреплением основ только общественного строя. В ней говорится также об основах политики СССР как понятии, отличном³ от основ общественного строя. Именно это и обуславливает необходимость обращения к освещавшемуся уже в литературе вопросу о соотношении Конституции СССР и политики.

Вопрос о соотношении конституции и политики является частью более общего вопроса о соотношении политики и права, суть которого сводится к тому, что право, формируясь под воздействием политики, является средством, инструментом, формой ее проведения в жизнь.

¹ См.: *Медведев В. А.* Развитой социализм: вопросы формирования общественного сознания. М., 1980. С. 187–230; *Федосеев П.* Теоретические проблемы развития и сближения наций // *Коммунист.* 1980. № 1. С. 57–70; *Развитый социализм: проблемы теории и практики.* М., 1982. С. 254–325.

² См. подробнее: *Спирidonов Л. И.* Социальное развитие и право. С. 197–204. М., 1973.

³ См.: *Тененбаум В. О.* Категории «политика» и «власть» в науке конституционного права // *Проблемы конституционного права.* Саратов, 1974. С. 49–58; *Скуратов Ю. И.* Категория «политика» в новой Конституции СССР // *Теоретические проблемы советского государственного права в условиях новейшего конституционного законодательства.* Свердловск, 1979. С. 25–35; *Он же.* Политические отношения как объект конституционного регулирования // *Конституционные основы государственного строительства.* Свердловск, 1981. С. 3–14; *Степанов И. М.* Конституция и политика. М., 1984; и др.

Разумеется, политика выражается в самых многообразных средствах, однако право — одно из наиболее важных ее средств. В этом смысле оно является, выражаясь словами В. И. Ленина, мерой политической, политикой¹.

Закрепляя политику, представляя концентрированное ее выражение, право создает определенную устойчивость господствующих в обществе политических отношений до того момента, пока не изменятся общественные условия, вызвавшие его нормы к жизни. Право придает политике определенность, нормативность, общеобязательность и обеспеченность государственно-правовыми средствами. Формируясь под воздействием политики, право постоянно испытывает в себе ее влияние. Однако, закрепляя политику, право в свою очередь оказывает на нее обратное воздействие, формулируя основные линии политики государства и тем самым четко определяя границы и формы ее осуществления государственными органами и должностными лицами. Таким образом, в соотношении политики и права диалектически сочетается определяющая роль политики в правовом регулировании общественных отношений с обратным воздействием права на единообразное и эффективное осуществление политики в деятельности государственных организаций и должностных лиц².

Являясь одним из источников советского права, Конституция СССР в своем соотношении с политикой характеризуется теми же основными чертами, что и право в целом. Однако этому соотношению свойственны и некоторые особенности, связанные с самим социальным назначением конституции как правового и политического документа.

Как правовой акт Конституция СССР является Основным Законом СССР, обладающим особыми юридическими свойствами. В этом качестве она представляет собой правовую основу текущего законодательства, обладает высшей юридической силой — все другие законы и иные акты государственных органов издаются на основе и в соответствии с нею. Как Основной Закон СССР конституция пользуется специальными гарантиями ее стабильности.

«...Все юридическое, — писал Ф. Энгельс, — в основе своей имеет политическую природу...»³ Это в полной мере относится и к юридическим свойствам Конституции СССР как Основного Закона СССР, поскольку они обусловлены именно той особой ролью, которую она играет в политической жизни страны. Говоря о социальной роли конституции, клас-

¹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 30. С. 99.

² См.: Керимов Д. А. Конституция СССР и развитие политико-правовой теории. М., 1979. С. 38.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 1. С. 635.

стики марксизма-ленинизма рассматривали ее как документ, который фиксирует итоги классовой борьбы в обществе¹. Именно в этом смысле В. И. Ленин писал: «Сущность конституции в том, что основные законы государства вообще и законы, касающиеся избирательного права в представительные учреждения, их компетенции и пр., выражают действительное соотношение сил в классовой борьбе»².

Поэтому конституция всегда является политическим документом, выражающим интересы определенного класса или классов, а в условиях развитого социализма — интересы всего народа. Именно в ней законодательно закрепляются наиболее важные политические отношения, чтобы сделать их общеобязательными, наиболее авторитетными и стабильными³.

Убедительным свидетельством этому может служить действующая Конституция СССР, которая закрепила важнейшие политические отношения, складывающиеся в развитом социалистическом обществе. В их число входят отношения между классами, социальными группами, нациями, отношения, складывающиеся в рамках политической системы советского общества и возникающие в процессе ее управляющего воздействия на экономические, социальные и иные процессы и т. д.⁴. Регулированию этих отношений посвящена практически вся Конституция СССР, большинство ее норм, ядром которых в этом случае выступают конституционные нормы, закрепляющие политическую систему советского общества, его экономическую систему и социальную основу.

Вместе с тем Конституция СССР содержит ряд норм, посвященных регулированию практической политической деятельности Советского государства, т. е. закрепляющих политику в узком смысле этого слова. Не имея возможности охватить своим регулированием всю сферу политической деятельности Советского государства, Конституция СССР решает наиболее принципиальные ее вопросы, фиксирует основные политические тенденции, соответствующие интересам народа, чья воля в ней выражена. Именно эти положения в сумме и составляют те самые основы политики СССР, о которых идет речь в конституции.

Следует сказать, что практика регулирования политической деятельности Советского государства не является новой. Она использовалась в советских конституциях и прежде. Так, в Конституции РСФСР

¹ См. там же. Т. 1. С. 618–642; Т. 4. С. 30–38, 443; Т. 7. С. 39–40; Т. 37. С. 394–395.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 17. С. 345.

³ См. подробнее: Особенности и значение Конституции СССР 1977 года. Воронеж, 1979. С. 5–10.

⁴ См. подробнее: Скуратов Ю. И. Категория «политика» в новой Конституции СССР. С. 27–35.

1918 г. устанавливалось (ст. 3, п. «г»), что «III Всероссийский съезд Советов рассматривает советский закон об аннулировании (уничтожении) займов, заключенных правительством царя, помещиков и буржуазии, как первый удар международному банковому, финансовому капиталу, выражая уверенность, что Советская власть пойдет твердо по этому пути вплоть до полной победы международного рабочего восстания против ига капитала».

Конституция РСФСР 1918 г. (ст. 79) закрепила также основные направления финансовой политики Советского государства: «Финансовая политика Российской Социалистической Федеративной Советской Республики в настоящий переходный момент диктатуры трудящихся способствует основной цели экспроприации буржуазии и приготовления условий для всеобщего равенства граждан республики в области производства и распределения богатств. В этих условиях она ставит себе задачей предоставить в распоряжение органов Советской власти все необходимые средства для удовлетворения местных и общегосударственных нужд Советской Республики, не останавливаясь перед вторжением в право частной собственности».

Основные направления политической деятельности Украинской ССР были закреплены в первой Конституции этой республики (ст. 3). В ней говорилось: «В видах осуществления своей основной задачи Украинская Социалистическая Советская Республика:

а) проводит в жизнь мероприятия, непосредственно направленные в сторону уничтожения существующего экономического строя, выражающиеся в отмене частной собственности на землю и на все другие средства производства;

б) в области строительства государственной жизни закрепляет власть за рабочим классом, устанавливая право участия в осуществлении государственной власти исключительно для трудовых масс и совершенно устраняя господствующие классы от такого участия;

в) создает для трудовых масс исключительную возможность пользования политическими правами (свободой устного и печатного слова, собраний и союзов), устраняя от пользования этими правами господствующие классы и примыкающие к ним по своей политической позиции общественные группы;

г) организует вооруженную защиту завоеваний социалистической революции с привлечением к этой защите всех трудовых элементов страны»¹.

Первая Конституция Социалистической Советской Республики Грузии (ст. 15) закрепила основы экономической и финансовой поли-

¹ История Советской Конституции (в документах 1917–1956). М., 1957. С. 192.

тики республики: «В переходный от буржуазного строя к социализму период времени *ССР* Грузия, кладя в основу экономической и финансовой политики страны советскую систему собственности, в целях развития производительных сил республика ставит своей ближайшей задачей образование и государственное регулирование внутреннего рынка, развитие на твердых основаниях законов товарного обращения путем насаждения кредитных учреждений, бирж, торговых товариществ, обществ для экспорта и импорта, кооперативных объединений разных видов, прилива иностранного капитала в различные области хозяйства как в форме концессии, так и в форме займов...»¹

Наряду с основами внутривластительного курса в различных конституционных актах Советского государства закреплялись также основы его внешней политики. Первым декретом Советского государства стал ленинский Декрет о мире, провозгласивший отказ от аннексий и территориальных притязаний, право наций на самоопределение вплоть до отделения и образования самостоятельных государств, уважение суверенных прав всех государств и народов, включая право свободно выбирать общественный строй.

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, вошедшая составной частью в Конституцию РСФСР 1918 г., подтвердила проводимую Советским государством политику солидарности трудящихся. «Выражая непреклонную решимость вырвать человечество из когтей финансового капитала и империализма, — указывалось в ней, — заливших землю кровью в настоящей преступнейшей из всех войн, III Всероссийский съезд Советов всецело присоединяется к проводимой Советской властью политике разрыва тайных договоров, организации самого широкого братания с рабочими и крестьянами воюющих ныне между собой армий и достижения во что бы то ни стало революционными мерами демократического мира трудящихся без аннексий и контрибуций, на основе свободного самоопределения наций. В тех же целях III Всероссийский съезд Советов настаивает на полном разрыве с варварской политикой буржуазной цивилизации, строившей благосостояние эксплуататоров в немногих избранных нациях на порабощении сотен миллионов трудящегося населения в Азии, в колониях вообще и в малых странах. III Всероссийский съезд Советов приветствует политику Совета Народных Комиссаров, провозгласившую полную независимость Финляндии, начавшего вывод войск из Персии, объявившего свободу самоопределения Армении».

С образованием СССР конституционные основы советской внешней политики получили дальнейшее развитие. В Декларации об обра-

¹ История Советской Конституции (в документах 1917–1956). М., 1957. С. 341.

зовании СССР, ставшей составной частью Конституции СССР 1924 г., провозглашались такие принципы отношений между народами, как взаимное доверие и мир, национальная свобода и равенство, мирное сожительство и братское сотрудничество.

В последующем советские конституции полностью отказались от регулирования подобных вопросов. Однако Конституция СССР 1977 г. не только вернулась к практике регулирования политической деятельности Советского государства, но и существенно ее усовершенствовала, придав стройный и глубоко логичный характер.

Конституционные основы политики СССР по своему содержанию во многом программны. Являясь органической частью Основного Закона СССР, они усиливают его динамизм, повышают активно-творческую роль, создают юридическую базу для проведения соответствующих политических мероприятий.

В отличие от прежних советских конституций, которые не имели строго очерченных сфер регулируемой ими политической деятельности государства, Конституция СССР 1977 г. выделяет такие сферы. В их число входят экономическая политика Советского государства, его социальная и внешняя политика.

Расширение рамок конституционного регулирования политической деятельности Советского государства повышает эффективность Основного Закона СССР, усиливает его воздействие на ход общественных процессов, свидетельствует о повышении роли Конституции в общественной и государственной жизни СССР.

§ 2. Конституционные основы экономической и социальной политики СССР

Марксизм-ленинизм исходит из того, что общественный прогресс базируется на эффективном решении экономических и социальных задач, являющемся ключевым направлением дальнейшего совершенствования социалистического общества. Именно поэтому экономическая и социальная политика были и остаются ядром всей политики Советского государства, важнейшим аспектом государственного руководства общественным развитием.

Экономическая политика в социалистическом обществе представляет собой обусловленное объективными потребностями экономического развития общества концентрированное выражение коренных материальных интересов советского народа¹. Она является политикой

¹ См.: *Загайнов Л. И.* Социалистическое государство и законы экономики. М., 1975. С. 20; *Быков А. Г., Кененов А. А., Козлов Ю. И.* Экономическая политика КПСС и право. М., с. 15.

выбора и реализации определенного типа экономического развития, сочетания интенсивных и экстенсивных факторов развития производства, определения темпов и пропорций развития экономики, распределения народно-хозяйственных ресурсов, выявления и использования резервов роста производства, использования национального дохода¹.

Экономическая политика в нашем обществе вырабатывается на каждом историческом этапе с учетом его особенностей и общей линии общественного развития. Ее содержание и основные направления в тот или иной период определяются в решениях съездов КПСС, Центрального комитета партии, в важнейших партийных и государственных документах.

Экономическая политика СССР на современном этапе соответствует условиям и задачам развитого социалистического общества. Ее особенность — глубокий поворот экономики к качественно новым факторам развития, к решению многообразных задач, связанных с повышением благосостояния народа, к осуществлению широкой социальной программы, охватывающей различные стороны жизни советских людей². Возрастание роли качественных факторов в хозяйственном строительстве с новой силой было подчеркнуто на ноябрьском (1982 г.) и декабрьском (1983 г.) Пленумах ЦК КПСС.

Конституция СССР решает только часть вопросов, связанных с содержанием и осуществлением экономической политики Советского государства. В их число входят главные задачи и основные направления его экономической политики.

В соответствии с преамбулой Конституции СССР к числу главных задач социалистического общенародного государства, непосредственно связанных с развитием экономики, относятся создание материально-технической базы коммунизма, совершенствование социалистических общественных отношений и их преобразование в коммунистические, повышение материального и культурного уровня жизни трудящихся.

Экономика — решающая сфера борьбы советского народа за коммунизм. Создание и всестороннее развитие материальной основы нового общества всегда были в центре внимания Советского государства. «Мы ценим коммунизм только тогда, — говорил В. И. Ленин, — когда он обоснован экономически»³.

¹ См.: Миккульский К. И. Социально-экономическая политика в социалистическом обществе. М., 1978. С. 4–5.

² См.: Гостев Б. Экономическая политика партии на современном этапе // Правда. 1976. 19 июля.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 38. С. 179.

Построение в нашей стране развитого социалистического общества связано с созданием мощного народно-хозяйственного комплекса со сложной отраслевой и территориальной структурой, быстро растущим научно-техническим уровнем, квалифицированными кадрами. Экономика развитого социализма характеризуется качественно новой ступенью обобществления, последовательно социалистическими формами производства, распределения и обмена общественного продукта, сочетанием общественных, коллективных и личных интересов трудящихся, созданием эффективной системы управления. Все это дает возможность непрерывно наращивать и наиболее целесообразно использовать имеющийся производственный, научно-технический потенциал, производственные ресурсы, обеспечивать высокие, устойчивые темпы экономического роста.

Построение материально-технической базы коммунизма требует гигантского по своим масштабам скачка в развитии производительных сил, осуществления коренных преобразований форм и методов современного производства на базе научно-технической революции. Это послужит основой для решения другой важной задачи экономической политики СССР – постепенного *преобразования социалистических общественных отношений в коммунистические*.

Социалистические общественные отношения – исходный пункт формирования коммунистических общественных отношений. Завоеванная социализмом общественная собственность на средства производства, свобода от эксплуатации, планомерное ведение хозяйства, обязательность труда для всех и обеспечение возможности всем работать составляют основу общественных отношений всей коммунистической формации.

Осуществление экономической политики Советского государства неразрывно связано с целенаправленным совершенствованием всей системы общественных отношений развитого социализма. Проводя в жизнь свою экономическую политику, Советское государство тщательно учитывает потребности экономического и социального развития всех наций и народностей СССР, всех республик и областей. На это ориентированы меры по улучшению размещения производительных сил, обеспечению ускоренного развития экономики восточных районов страны, комплексного развития ряда больших регионов СССР¹.

Экономическая политика СССР, направленная на дальнейшее совершенствование социалистических общественных отношений

¹ См. подробнее: *Некрасов Н.* Экономическая политика КПСС и размещение производительных сил // *Коммунист*. 1972. № 3. С 59–71.

и формирование коммунистических, приведет к образованию единой общенародной собственности, к коммунистическому принципу распределения по потребности.

Важнейшей задачей социалистического общенародного государства, обеспечивающей соответствующую направленность его экономической политики, является *повышение материального и культурного уровня жизни трудящихся*. Интересы народа, забота о его благе всегда составляли высший смысл деятельности Советского государства. В социалистическом обществе нет антагонистических классов и, следовательно, нет политической борьбы как средства решения коренных экономических проблем. Политика социалистического государства, определяемая и направляемая КПСС, является воплощением единства коренных экономических интересов рабочего класса, колхозного крестьянства, советской интеллигенции, всего советского народа. Ее практическое осуществление состоит в последовательном проведении курса на неуклонный подъем народного благосостояния на основе высоких темпов развития социалистического производства, повышения его эффективности, научно-технического прогресса и ускорения роста производительности труда.

Создание материальных предпосылок для максимального удовлетворения постоянно растущих потребностей членов социалистического общества предполагает в качестве исходного начала обеспечение приоритета общенародных интересов перед всеми другими. Однако это не означает умаления личных интересов или сведения их преимущественно к факторам морально-политического порядка. Первоочередное удовлетворение общенародных интересов — это прежде всего осуществление мер по дальнейшему развитию производительных сил общества, достижению всеобщего прогресса, обеспечивающего интенсификацию производства, ускорение темпов роста общественного продукта и национального дохода страны. Это в условиях общенародной собственности на средства производства и создает необходимые предпосылки для все более полного удовлетворения личных потребностей трудящихся¹.

Исходя из главных задач экономической деятельности Советского государства, Конституция СССР определяет ряд **важнейших направлений его экономической политики**. В их число входят: создание условий для приумножения социалистической собственности (ст. 10); содействие развитию колхозно-кооперативной собственности и ее сближению с государственной (ст. 12); оказание содействия гражда-

¹ См. подробнее: *Гаретовский Н.* Экономические интересы и экономическая политика в социалистическом обществе // Коммунист. 1972. № 10. С. 37—49.

нам в ведении подсобного хозяйства (ст. 13); осуществление контроля за мерой труда и потребления; сочетание материальных и моральных стимулов; поощрение новаторства, творческого отношения к работе, а также способствование превращению труда в первую жизненную потребность каждого советского человека (ст. 14); обеспечение роста производительности труда, повышение эффективности производства и качества работы, динамичное, планомерное и пропорциональное развитие народного хозяйства (ст. 15); регулирование индивидуальной трудовой деятельности и обеспечение ее использования в интересах общества (ст. 17); принятие необходимых мер для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, для обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды (ст. 18).

Важнейшим конституционным направлением экономической политики Советского государства является *создание условий для приумножения социалистической собственности*. На ступени своей социалистической зрелости отношения социалистической собственности не застывают, а продолжают развиваться. Этот процесс прежде всего охватывает общенародную собственность на средства производства. Совершенствование отношений общенародной собственности создает, в свою очередь, необходимый простор для развития производительных сил, достижения новых успехов в строительстве материально-технической базы коммунизма.

Общенародная собственность в наибольшей степени соответствует общественному характеру процесса производства. Поэтому материальной основой дальнейшего развития общенародной собственности является развитие общественного характера процесса производства, значительно усилившееся под влиянием научно-технической революции. Оно выражается в углублении общественного распределения труда, в появлении новых отраслей производства, его специализации, в новом более высоком уровне концентрации¹.

Процессы концентрации производства ярко выражены в организации Советским государством промышленных и производственных объединений, формировании аграрно-промышленных комплексов, единой энергетической системы СССР, создании единой автоматизированной системы газоснабжения страны, теснейшего практического и организационного соединения науки и техники. В результате становится все более тесной связь между различными отраслями про-

¹ См. подробнее: Общественная собственность развитого социалистического общества. М., 1979. С. 109–124.

изводства, отдельными предприятиями и сферами экономики, республиками и районами. Такое развитие материального производства все более упрочивает общенародную собственность, является ее материальной базой.

Существенное значение для развития общенародной собственности и ее приумножения имеют принимаемые государством меры по укреплению отношений товарищеского сотрудничества, коллективизма, вызывающего развитие коммунистической сознательности членов общества, коммунистического отношения к труду. Это проявляется в развитии разнообразных форм производственной и иной общественной деятельности, все более широком разворачивании социалистического соревнования и обогащении его форм в борьбе за высокую эффективность производства и высокое качество работы, активном распространении передового опыта и технических достижений.

Важной стороной развития социалистической собственности является развитие колхозно-кооперативной собственности и ее сближение с государственной, Содействуя этим процессам, Советское государство проводит политику, направленную на организационно-экономические преобразования в сельском хозяйстве, ведущие к повышению уровня обобществления колхозно-кооперативной собственности. На основе научно-технического прогресса углубляется специализация сельскохозяйственных предприятий, отдельные сферы приложения труда выделяются в самостоятельные отрасли, развивающиеся на промышленной основе, повышается уровень концентрации производства. Крупным шагом вперед в этом направлении является осуществление программы дальнейшей индустриализации сельского хозяйства на базе комплексной механизации, химизации и широкой мелиорации земель, что позволит полностью заменить тяжелый физический труд работой машин и механизмов.

Свое наиболее яркое выражение проводимые государством организационно-экономические преобразования в сельском хозяйстве нашли в широко развернувшемся процессе создания межколхозных, колхозно-совхозных и агропромышленных предприятий. В соответствии с Общим положением о межхозяйственном предприятии (организации) в сельском хозяйстве, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 14 апреля 1977 г., межхозяйственные (межколхозные, межсовхозные, государственно-колхозные и другие межхозяйственные) предприятия (организации) создаются колхозами, совхозами и другими государственными, кооперативными и другими общественными предприятиями и организациями путем добровольного объединения части своих финансовых, материально-технических и трудовых ресурсов в целях дальнейшего увеличения производства

и заготовок сельскохозяйственной продукции, повышения качества этой продукции, снижения затрат труда и средств на ее производство на основе специализации и концентрации производства, внедрения достижений науки, техники и передового опыта, более полного использования земельных, трудовых и материальных ресурсов, а также в целях повышения материального благосостояния и культурно-бытовых условий жизни сельского населения¹.

Важную роль в деле дальнейшего развития межхозяйственной кооперации в сельском хозяйстве и агропромышленной интеграции сыграли решения майского (1982 г.) Пленума ЦК КПСС, одобдившего Продовольственную программу СССР, разработанную в соответствии с решениями XXVI съезда КПСС, и принятые в соответствии с его решениями постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 24 мая 1982 г. «Об улучшении управления сельским хозяйством и другими отраслями агропромышленного комплекса»², «О мерах по совершенствованию экономического механизма и укреплению экономики колхозов и совхозов»³, «О мерах по усилению материальной заинтересованности работников сельского хозяйства и увеличению производства продукции и повышению ее качества»⁴, «О дополнительных мерах по закреплению в колхозах, совхозах и других сельскохозяйственных предприятиях работников, занятых в животноводстве»⁵, «О мерах по дальнейшему улучшению жилищных, коммунально-бытовых и социально-культурных условий жизни сельского населения»⁶ и «О дальнейшем укреплении колхозов и совхозов руководящими кадрами и специалистами, повышении их роли и ответственности в развитии сельскохозяйственного производства»⁷.

Межхозяйственная кооперация колхозов, образование колхозно-государственных предприятий характеризует новую ступень развития колхозно-кооперативной собственности, приближающую ее к общенародной.

Последовательное осуществление курса КПСС и Советского государства на дальнейший подъем материального и культурного уровня народа предполагает всемерный рост сельскохозяйственного производства. Основой формирования государственных товарных ресурсов продовольствия является общественное производство. Однако нема-

¹ СП СССР. 1977. № 13. Ст. 80.

² СП СССР. 1982. № 17. Ст. 89.

³ Там же. Ст. 90.

⁴ Там же. Ст. 91.

⁵ Там же. Ст. 92.

⁶ Там же. Ст. 93.

⁷ Там же. Ст. 94.

ловажный вклад в продовольственный фонд страны вносят подсобные хозяйства колхозников, рабочих и служащих, а также земли, отведенные для коллективного садоводства и огородничества.

Государство и колхозы *оказывают содействие гражданам в ведении подсобного хозяйства*. Так, 11 сентября 1977 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О личных подсобных хозяйствах колхозников, рабочих, служащих и других граждан в коллективном садоводстве и огородничестве», которое предусматривало целый ряд важных мероприятий, направленных на увеличение производства сельскохозяйственной продукции в личных подсобных хозяйствах, улучшение условий реализации этой продукции, а также на дальнейшее развитие коллективного садоводства и огородничества¹. Кроме того, постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 8 января 1981 г. «О дополнительных мерах по увеличению производства сельскохозяйственной продукции в личных подсобных хозяйствах граждан» предусмотрены дополнительные меры по улучшению условий ведения личных подсобных хозяйств, повышению заинтересованности колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий, а также организаций потребительской кооперации в более полном использовании возможностей хозяйств граждан в увеличении производства и продажи продуктов земледелия и животноводства².

Конституционное закрепление политики Советского государства относительно существования и функционирования личных подсобных хозяйств, способствуя их развитию, имеет большое социальное значение. Оно создает надежную юридическую основу не только для помощи этим хозяйствам, но и для налаживания эффективного государственного и общественного контроля за деятельностью рынка, для сокращения сферы не контролируемых государством товарно-денежных отношений.

В своей экономической политике Советское государство уделяет постоянное внимание совершенствованию системы распределения материальных и духовных благ. В решении этой проблемы важная роль принадлежит правильному установлению и соблюдению *меры труда и меры потребления*. В. И. Ленин писал, что до тех пор, пока не наступит высшая фаза коммунизма, требуется соблюдение «строжайшего контроля со стороны общества и со стороны государства над мерой труда и мерой потребления...»³.

¹ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1977—1979). Т. 12. М., 1979. С. 104—111.

² СП СССР. 1981. № 6. Ст. 37.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 33. С. 97.

Необходимость контроля со стороны общества и государства за мерой труда и потребления предопределяется принципом социализма: «от каждого — по способностям, каждому — по труду». Последовательное осуществление его обеспечивает заинтересованность каждого трудящегося в росте производительности труда, повышения эффективности производства.

Развитию творческого характера труда всемерно способствует **материальное и моральное стимулирование**. Как уже отмечалось, при социализме сохраняются различия между умственным и физическим трудом, квалифицированным и неквалифицированным, промышленным и сельскохозяйственным, тяжелым и легким. Труд в нашем обществе еще не стал первой жизненной потребностью всех советских людей. Все это и определяет необходимость материального стимулирования труда, которое позволяет сочетать личные и общественные интересы, служит могучим фактором формирования нового человека.

Материальное стимулирование — важный элемент экономической политики партии и Советского государства. В. И. Ленин много раз акцентировал внимание на значении материального стимулирования в нашей экономике. Он отмечал, что «это — учреждение, принадлежащее к числу самых важных по роли в социалистическом строительстве»¹.

Внедрение новых методов хозяйствования обусловило существенное повышение роли премий и вознаграждений в стимулировании как работников, так и коллективов предприятий. За годы последних пятилеток многое сделано по совершенствованию системы материального стимулирования. На предприятиях созданы за счет отчислений от прибыли фонды материального поощрения (ФМП). Это усилило связь оплаты труда работников с итогами деятельности трудовых коллективов в целом, их заинтересованность в достижении более высоких результатов производства.

Советское государство принимает постоянные меры по дальнейшему совершенствованию материального стимулирования. В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» в одиннадцатой пятилетке основной становится бригадная форма организации и стимулирования труда, доказавшая на практике свои огромные экономические и социальные преимущества. При этом существенно расширены права коллективов (советов) производственных бригад в области организации труда и поощрения работников,

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 285.

определении размеров заработка и премий с учетом реального вклада каждого члена бригады в общие результаты работы.

Материальная заинтересованность работников в лучших результатах труда не умаляет роли моральных стимулов. Тем более было бы ошибочно считать моральными стимулами только различные виды морального поощрения и наказания работников и противопоставлять их формам экономического вознаграждения как исключительно материальным. Заработная плата, премии и другие формы экономического поощрения за труд выполняют важную морально-воспитательную функцию, поскольку рассматриваются трудящимися как главный критерий справедливости оценки обществом и коллективом их вклада в развитие общественного производства. Советское государство обеспечивает органическое единство материального и морального стимулирования.

Социализм превратил экономику в важнейшую область творческого самоутверждения личности. Советское государство, *поощряя новаторство, творческое отношение к работе*, создает все необходимые условия для наиболее полного применения творческой энергии трудящихся, развития их инициативы и активности. Только за последнее десятилетие поддержку и одобрение партии и государства получили такие важные начинания передовых коллективов, как щекинский метод, саратовская система бездефектной сдачи продукции, движение за разработку встречных планов, движение сельских механизаторов за максимальное использование технических возможностей машин и многие другие.

Ярким проявлением активности и созидательной энергии народа стало массовое научно-техническое творчество. Его особая важность в наши дни обусловлена тем, что Советское государство рассматривает научно-технический прогресс как стержень всей своей экономической политики.

Используя возможности, открываемые научно-технической революцией, Советское государство осуществляет широкий круг комплексных мер, направленных на повышение творческой содержательности труда, на превращение его в первую жизненную потребность каждого советского человека. В условиях развитого социализма труд из деятельности, выполняемой лишь в силу экономической необходимости, все больше превращается в деятельность, действительно развивающую личность работника и приносящую удовлетворение своим содержанием. Рост заинтересованности в содержании труда является одним из наиболее существенных моментов в процессе превращения труда в первую жизненную потребность.

Ключевой проблемой всей экономической политики Советского государства является *всемерное повышение эффективности обще-*

ственного производства и качества работы. Объективные преимущества и возможности социализма создают необходимые предпосылки не только для дальнейшего ускоренного наращивания экономического и научно-технического потенциала, но также и для повышения его отдачи.

Советское государство добивается повышения эффективности и качества работы прежде всего посредством *ускорения роста производительности труда*, который во многом обеспечивается путем сокращения ручного, физически тяжелого и малопроизводительного труда за счет механизации и автоматизации производственных процессов во всех отраслях хозяйства, что имеет огромное экономическое и социальное значение.

Другим направлением повышения эффективности является увеличение выпуска продукции за счет лучшего использования оборудования, производственных площадей, всех основных производственных фондов.

Важным резервом повышения эффективности производства является снижение материалоемкости продукции, применение прогрессивных конструкторских решений, совершенствование технологических процессов, увеличение выпуска новых видов материалов, более глубокая и комплексная переработка сырья, расширение использования вторичных ресурсов, всемерное усиление режима экономии.

Проводя курс на неуклонное повышение эффективности экономики и качества всей работы, Советское государство опирается на творческую активность трудящихся, социалистическое соревнование, достижения научно-технического прогресса.

Мощным средством развития творческой самостоятельности трудящихся, мобилизации их усилий на достижение важнейших экономических целей советского общества является социалистическое соревнование. Основное его содержание на современном этапе коммунистического строительства — борьба за дальнейший подъем, высокую эффективность экономики развитого социализма, качество продукции, лучшее использование рабочего времени, производственных фондов и капитальных вложений, всестороннюю рационализацию производства, внедрение достижений науки, техники и передового опыта, повышение производительности труда, экономию сырья и материалов.

Одним из главных рычагов всесторонней интенсификации производства служит ускорение научно-технического прогресса. Экономическая политика Советского государства исходит из того, что процесс социалистического воспроизводства необходимо осуществлять на постоянно обновляющейся, все более высокой технической базе с уче-

том лучших достижений отечественной и мировой науки и техники и с ускоренным внедрением их в производство¹.

Огромную роль в успешном проведении экономической политики Советского государства играет постоянное осуществление им совершенствования форм и методов руководства экономикой. При этом главное внимание уделяется улучшению планирования, достижению лучшей сбалансированности экономики, органическому сочетанию долгосрочных, пятилетних и текущих планов, отраслевого и территориального планирования, обеспечению разработки и осуществления крупных общегосударственных программ. Много делается для более умелого использования хозяйственного механизма, экономических рычагов и стимулов, для улучшения организационной структуры управления. Меры по совершенствованию форм и методов руководства экономикой являются важнейшим резервом, использование которого поможет успешно решить все экономические задачи, стоящие перед обществом развитого социализма.

Как уже ранее отмечалось, в нашей стране в соответствии с законом допускается индивидуальная трудовая деятельность в сфере кустарно-ремесленных промыслов, сельского хозяйства, бытового обслуживания населения, а также другие виды деятельности, основанные исключительно на личном труде граждан и членов их семей.

Советское государство *регулирует индивидуальную трудовую деятельность, обеспечивая ее использование в интересах общества*. В соответствии с Положением о кустарно-ремесленных промыслах граждан, утвержденным постановлением Совета Министров СССР от 3 мая 1976 г.², кустарно-ремесленным промыслом граждан признается их деятельность по изготовлению изделий для продажи населению либо по оказанию платных бытовых услуг.

Граждане, изъявившие желание заниматься разрешенными кустарно-ремесленными промыслами, должны получить в финансовом отделе исполкома районного (городского) Совета по месту своего постоянного жительства специальное регистрационное удостоверение со сроком действия в пределах данного календарного года.

Занятие промыслом и продажа изготовленных изделий разрешаются в пределах того района или города, где гражданин постоянно проживает и занимается промыслом, в смежном районе, области, краевом центре, а в республиках, не имеющих областного деления, — в столице республики, а также на ярмарках в данной области, крае, республике, не имеющей областного деления.

¹ См. подробнее по этому вопросу: *Марчук Г.* Научно-технический прогресс — основа интенсификации общественного производства // Коммунист. 1983. № 4.

² СП СССР. 1976. № 7. Ст. 39.

Нарушение установленного порядка занятия кустарно-ремесленными промыслами влечет за собой административную, а в отдельных случаях и уголовную ответственность.

Успешное функционирование экономической системы СССР в современных условиях немыслимо *без рационального использования природных ресурсов, без бережного отношения к окружающей среде*, Советское государство делает все необходимое для того, чтобы научно-технический прогресс сочетался с хозяйским отношением к природным ресурсам, не служил источником опасного загрязнения воздуха и воды, истощения земли. «В интересах настоящего и будущего поколений в СССР, — указывается в Конституции СССР (ст. 18), — принимаются необходимые меры для охраны и научно обоснованного, рационального использования земли и ее недр, водных ресурсов, растительного и животного мира, для сохранения в чистоте воздуха и воды, обеспечения воспроизводства природных богатств и улучшения окружающей человека среды».

В соответствии с Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик (ст. 13) землепользователи обязаны проводить эффективные меры по повышению плодородия почв, осуществлять комплекс организационно-хозяйственных, агротехнических, лесомелиоративных и гидротехнических мероприятий по предотвращению ветровой и водной эрозий почв, не допускать засоления, заболачивания, загрязнения земель, зарастания их сорняками, а также других процессов, ухудшающих состояние почв.

Большая работа проводится Советским государством и в области охраны и рационального использования недр. В соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах (ст. 33) в СССР подлежат охране все недра. Осуществляя охрану, государство добивается обеспечения полного и комплексного геологического изучения недр; соблюдения установленного порядка предоставления недр в пользование и недопущения самовольного пользования недрами; наиболее полного извлечения из недр и рационального использования запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и содержащихся в них компонентов; недопущения вредного влияния работ, связанных с использованием недр, на сохранность запасов полезных ископаемых; охраны месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и от других факторов, снижающих количество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку; предупреждения необоснованной и самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдения установленного порядка использования этих площадей для других целей; предотвращения вредного влия-

нения работ, связанных с использованием недр, на сохранность эксплуатируемых и находящихся на консервации горных разработок и буровых скважин, подземных сооружений и загрязнения недр при подземном хранении нефти, газа и иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод.

Советское государство активно способствует наиболее эффективному, научно обоснованному использованию водных ресурсов и их охране от загрязнения, засорения и истощения. В соответствии с Основами водного законодательства Союза ССР и союзных республик предприятия, учреждения и организации, деятельность которых влияет на состояние вод, обязаны проводить согласованные с соответствующими государственными органами технологические, лесомелиоративные, агротехнические, гидротехнические, санитарные и другие мероприятия, обеспечивающие охрану вод от загрязнения, засорения и истощения, а также улучшение состояния и режима вод.

Одним из основных компонентов природной среды, важной составной частью природных богатств нашей родины является растительный и животный мир. Советское государство способствует эффективной охране и рациональному использованию растительного и животного мира, воспитанию советских людей в духе хозяйского и гуманного отношения к растительному и животному миру.

Согласно Основам лесного законодательства Союза ССР и союзных республик, а также Закону об охране и использовании животного мира охрана растительного и животного мира обеспечивается государством путем установления правил и норм по охране, рациональному использованию и воспроизводству растительного и животного мира.

В число основных жизненно важных элементов окружающей природной среды входит атмосферный воздух. Научно-техническая революция, затрагивающая все стороны жизни общества, высокие темпы развития производства, рост городов, расширяющееся использование атмосферы и возрастающие масштабы воздействия человека на окружающую среду требуют повышения внимания к охране атмосферного воздуха.

Советское государство придает большое значение сохранению благоприятного состояния атмосферного воздуха, его восстановлению и улучшению для обеспечения наилучших условий жизни советских людей — их труда, быта, отдыха и охраны здоровья, дальнейшего развития материального производства и культуры.

В соответствии с Законом об охране атмосферного воздуха оно определяет наиболее важные мероприятия в области охраны атмосферного воздуха: разрабатывает и утверждает планы по его охране; устанавливает нормативы предельно допустимых концентраций загрязняющих

веществ в атмосферном воздухе и уровней вредных физических воздействий на него, а также порядок разработки и утверждения нормативов предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и нормативов предельно допустимых вредных физических воздействий на него; устанавливает единую систему государственного учета вредных воздействий на атмосферный воздух, решает другие вопросы в области охраны атмосферного воздуха.

Повсеместное и всестороннее освоение и совершенствование методов рационального пользования силами, свойствами и ресурсами природы — одна из важнейших особенностей развития социалистической экономики. Сочетание заботы об удовлетворении сегодняшних потребностей с созданием возможностей удовлетворять потребности будущих поколений, рациональное в высоком социальном смысле слова отношение к природе — стратегия и политика социалистического общества, последовательно проводимая нашей партией и государством в области хозяйственной деятельности.

С экономической политикой Советского государства тесно связана его социальная политика, являющаяся ведущим, определяющим фактором для всего комплекса экономических мероприятий социалистического государства. Именно эта объективная связь политики в области социального развития и в области экономики нашла свое выражение в ленинском принципе единства экономики и политики, политического подхода к решению хозяйственных задач.

Социальная политика представляет собой часть общей политики КПСС и Советского государства, которая регулирует на основе научного познания объективных общественных закономерностей отношения между классами, социальными группами, между обществом в целом и его членами, связанные с изменениями в социально-классовой структуре общества, ростом благосостояния трудящихся, улучшением их жизни, удовлетворением их материальных и духовных потребностей, совершенствованием образа жизни¹.

Выделение социальной сферы не означает, что она полностью разграничена с другими сферами общественной жизни. Все сферы общественной жизни в реальной действительности настолько переплетены, что во многих случаях можно с полным основанием говорить не столько о социальных, сколько о социально-экономических, социально-политических и подобных явлениях и процессах.

¹ Следует сказать, что в литературе высказываются и другие соображения относительно определения социальной политики (см., в частности: *Микульский К. И.* Социально-экономическая политика в социалистическом обществе. С. 4—5; см. также: *Понков В. Д.* Социальная политика Советского государства и право. М., 1979. С. 43—66).

Коммунистическое преобразование общества заключается в переустройстве условий и образа жизни трудящихся и в коренном изменении социальной структуры, в ходе которого ликвидируется классовое расслоение общества и утверждается все более полное социальное равенство между людьми. Этим и определяется содержание социальной политики КПСС и Советского государства на всех этапах этого преобразования.

Разумеется, в ходе социалистического и коммунистического строительства конкретное содержание социальной политики претерпевает существенные изменения, выражающиеся в окончательном решении одних задач или утрате их значения и появлении новых задач, новых направлений социальной политики, обогащающих ее содержание. Однако главные задачи, главные цели социальной политики всегда остаются неизменными.

Период развитого социализма характеризуется качественно новыми масштабами решения социальных задач. Усиливается комплексный подход к их решению, означающий постановку и решение этих задач в органическом единстве с технико-экономическими, политическими, культурно-воспитательными — на всех уровнях организации общественной жизни. Повышается научный уровень регулирования и развития социальных процессов, предполагающий более тщательное и обоснованное их прогнозирование и планирование.

Ряд важных вопросов, связанных с содержанием и осуществлением социальной политики Советского государства, решается Конституцией СССР, которая создала прочную правовую основу для многообразной деятельности по дальнейшему совершенствованию социальных отношений, все более полному претворению в жизнь социальной политики КПСС. К ним относятся главные задачи, важнейшие цели и основные направления этой политики.

В соответствии с преамбулой Конституции СССР к числу главных задач социалистического общенародного государства, непосредственно связанных с социальным развитием советского общества, относятся: совершенствование социалистических общественных отношений и их преобразование в коммунистические; воспитание человека коммунистического общества; повышение материального и культурного уровня жизни трудящихся.

В решении задачи совершенствования социалистических общественных отношений и их преобразования в коммунистические социальная политика выступает в единстве со всей политикой Советского государства и прежде всего ее экономической частью. В период развитого социализма завершается перестройка социальных, как и всех других, общественных отношений на внутренне присущих социализму коллек-

тивистских началах¹. Возникают условия для того, чтобы в полной мере использовать возможности, заложенные в природе социалистического строя, реализовать его социальные преимущества. Дальнейшее совершенствование социалистических социальных отношений представляет собой процесс их постепенного перерастания в коммунистические. В результате полной реализации социальной политики будут преодолены классовое деление общества, существенные различия между городом и деревней, а также между работниками умственного и физического труда, исчезнут пережитки прошлого в сознании людей.

Важнейшей задачей социалистического общенародного государства, обуславливающей соответствующую направленность его социальной политики, является воспитание человека коммунистического общества.

Человек коммунистического общества – всесторонне развитая личность, характеризующаяся активным участием в творческом труде, ставшим первой жизненной потребностью, высокой социальной активностью, широтой духовного кругозора, развитым эстетическим вкусом, нравственной культурой и физической активностью как необходимым условием здоровья. Поэтому разностороннему и многогранному развитию личности служит решение таких важнейших социально-экономических задач, как усиление творческой содержательности труда и улучшение его условий, все более полное удовлетворение материальных потребностей, создание возможностей для сокращения времени на ведение домашнего хозяйства и т. п., а также решение целого ряда социально-политических, культурных и нравственных проблем, включающих развитие социалистической демократии, и все более широкое вовлечение трудящихся в управление общественными делами, дальнейший подъем духовной жизни, создание здорового морально-психологического климата общества и т. д.²

Связанное с созданием необходимых условий для всестороннего развития личности, для формирования нового человека решение всех этих проблем является определяющим ориентиром социальной политики Советского государства.

В решении задачи повышения материального и культурного уровня жизни трудящихся социальная политика Советского государства реализуется в тесном единстве с его экономической политикой. При этом если для экономической политики обеспечение подъема народного благосостояния представляет собой конечную цель, определяющую

¹ Материалы XXVI съезда КПСС. С. 57.

² См. подробнее: *Волков Ю. Е., Роговин В. 3.* Вопросы социальной политики КПСС. М., 1981. С. 176–209.

подход к выработке экономической стратегии, то для социальной политики оно выступает в качестве непосредственной задачи, связанной с материальными и духовными условиями и образом жизни.

В нашей стране в результате успехов, достигнутых в коммунистическом строительстве, материальное благополучие широких масс трудящихся растет неуклонно. В этих условиях, особенно характерных для развитого социализма, одной из наиболее актуальных проблем социальной политики становится проблема разумных потребностей и путей их сознательного, целенаправленного формирования обществом.

Ф. Энгельс характеризовал социализм как такой общественный строй, при котором «каждому будет обеспечено удовлетворение его разумных потребностей в постоянно возрастающих размерах»¹. Проблема разумных потребностей — это прежде всего проблема меры, гармонии в развитии материальных и духовных начал в сознании и жизнедеятельности людей, их отношение к различным благам. В этой связи приобретают особую актуальность проблема сознательного и планомерного регулирования направлений и темпов роста потребностей, активного воздействия их на процессы формирования в соответствии с критериями и целями, свойственными социализму, социально-нравственный, политический и идеологический аспекты проблематики благосостояния и потребления.

Социализм отвергает фетишизацию материального потребления в ущерб социальным идеалам и духовной культуре, использование уровня доходов как главного критерия оценки общественного положения человека. Поэтому в современных условиях одной из центральных задач социальной политики становится выбор таких конкретных путей дальнейшего повышения материального благосостояния, которые способствуют укреплению отношений социального равенства и социальной справедливости, оказывают положительное воздействие на морально-психологическую атмосферу общества, на трудовую и социально-политическую активность граждан, их духовное и нравственное развитие².

Основные задачи социального развития советского общества определяют важнейшие цели социальной политики Советского государства. Ими в соответствии с Конституцией СССР являются: способствование усилению социальной однородности общества (ст. 19); расширение реальных возможностей для применения гражданами своих творческих сил, способностей и дарований, для всестороннего развития личности, которое государством осуществляется в соответ-

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 19. С. 113.

² См.: Волков Ю. Е., Роговин В. 3. Вопросы социальной политики КПСС. С. 179–181.

ствии с коммунистическим идеалом: «свободное развитие каждого является условием свободного развития всех» (ст. 20)¹; а также более полное удовлетворение потребностей советских людей (ст. 23).

В соответствии с этими целями Конституция СССР формулирует **основные направления** социальной политики Советского государства: 1) улучшение условий и охраны труда, его научная организация (ст. 21); 2) превращение сельскохозяйственного труда в разновидность индустриального, расширение в сельской местности сети учреждений народного образования, культуры, здравоохранения, торговли и общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства, преобразование сел и деревень в благоустроенные поселки (ст. 22); 3) повышение уровня оплаты труда, реальных доходов трудящихся, обеспечение роста и справедливого распределения общественных фондов потребления (ст. 23); 4) развитие государственных систем здравоохранения, социального обеспечения, торговли и общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства, содействие развитию массовой физической культуры и спорта (ст. 24); 5) совершенствование единой системы народного образования (ст. 25); 6) обеспечение планомерного развития науки и подготовки научных кадров, организация внедрения результатов научных исследований в народное хозяйство и другие сферы жизни (ст. 26); 7) забота об охране, приумножении и широком использовании духовных ценностей для нравственного и эстетического воспитания советских людей, повышения их культурного уровня, всемерное поощрение развития профессионального искусства и народного художественного творчества (ст. 27).

Неотъемлемой стороной осуществления Советским государством глубоких социальных преобразований в жизни общества является **улучшение и облегчение условий труда, его охрана и научная организация**.

В условиях развитого социализма необходимым условием дальнейшего повышения производительности труда, стимулирования дальнейшего развития социалистического отношения к труду является создание каждому работнику здоровых и безопасных условий труда, его всесторонняя гуманизация². В обществе развитого социализма все более полно претворяется в жизнь ленинская идея о том, что социализм «сделает условия труда более гигиеничными, избавит миллионы рабочих от дыма, пыли и грязи, ускорит превращение грязных отвратительных мастерских в чистые, светлые, достойные человека лаборатории»³.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 4. С. 447.

² См.: Семенков В. И. Охрана труда в СССР (правовые проблемы). Минск, 1976. С. 41.

³ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 23. С. 94.

Сокращение, а в перспективе — полная ликвидация работ, протекающих в опасных или вредных для здоровья условиях, служит существенной стороной социальной политики Советского государства, направленной на дальнейшее улучшение трудовой деятельности. Такое направление в полной мере отвечает указанию В. И. Ленина о том, что при социализме должно происходить использование «новых приемов производства и организации труда без всякого вреда для рабочей силы трудящегося населения»¹, и обуславливает необходимость последовательного проведения курса на улучшение санитарно-гигиенических условий труда, ограничения влияния на человеческий организм отрицательных факторов производственной среды.

Большое внимание Советское государство уделяет обеспечению безопасности труда, рассматривая ее наряду с производственной санитарией в качестве одной из главных социальных гарантий, обеспечивающих конституционное право советских граждан на охрану здоровья. В соответствии со ст. 57 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде администрация всех предприятий, учреждений и организаций обязана обеспечить здоровые и безопасные условия труда, «внедрять современные средства техники безопасности, предупреждающие производственный травматизм, и обеспечивать санитарно-гигиенические условия, предотвращающие возникновение профессиональных заболеваний рабочих и служащих». В целях дальнейшего улучшения охраны труда Советское государство наряду с последовательным совершенствованием правовых мер, связанных с обеспечением безопасности труда, ставит задачу перехода от техники безопасности к созданию безопасной техники.

Наряду с мерами, направленными на совершенствование технологии, оборудования и производственных помещений, охрана труда обеспечивается введением для лиц, занятых в отраслях или на участках производства с особо тяжелыми, опасными или вредными условиями труда, дополнительных льгот, которые служат формой компенсации со стороны общества за работу в условиях, несущих ущерб здоровью человека².

Конституция СССР (ст. 35) предусматривает принятие государством специальных мер по охране труда и здоровья женщин. В. И. Ленин указывал, что участие женщин в общем производительном труде при социализме не предполагает того, «чтобы уравнивать женщину в производительности труда, размере труда, длительности его, в усло-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 141.

² См. подробнее: Смирнов А. Благо народа — первейшая забота партии // Коммунист. 1976. № 4. С. 96; Капустин Е. И. Социально-экономические основы развития социалистического образа жизни // Рабочий класс и современный мир. 1977. № 1. С. 61.

виях труда и т. д.»¹. Именно этим и руководствуется Советское государство в области улучшения и облегчения условий женского труда.

Одним из ведущих направлений социальной политики Советского государства в сфере труда является предусмотренное Конституцией СССР (ст. 21) сокращение, а в дальнейшем и полное вытеснение тяжелого физического труда. Главным путем решения этой задачи является осуществление прогрессивных изменений в технике и технологии производства, повышение уровня механизации и автоматизации производственных процессов во всех отраслях народного хозяйства².

В своей социальной политике в сфере труда Советское государство большое внимание уделяет вопросам его научной организации. Неумение организовать труд оборачивается не только огромными потерями для народного хозяйства, но и приводит к обесцениванию социального и нравственного смысла труда, снижает уровень самоотдачи работников, ухудшает социально-психологический климат в трудовом коллективе. И наоборот, научно организованный труд обладает большой воспитательной силой, непосредственно стимулирует активность работников.

В условиях развитого социализма и ускоряющегося научно-технического прогресса задачи организации труда приобретают новые масштабы и содержание. В современных условиях под научной организацией труда понимается такая ее постановка, которая основывается на достижениях науки и передовом опыте, систематически внедряемом в производство, позволяет лучшим образом соединить технику и людей в едином производственном процессе, обеспечивает наиболее эффективное использование материальных и трудовых ресурсов, непрерывное повышение производительности труда, способствует сохранению здоровья человека, постепенному превращению труда в первую жизненную потребность³.

Советское государство последовательно претворяет в жизнь программу *превращения сельскохозяйственного труда в разновидность индустриального*, которая является одним из важнейших направлений социальной политики Советского государства, связанных с преодолением существенных различий между городом и деревней в целом. Это определяется той ролью, которую труд играет в жизни общества и развитии личности. Как в городе, так и в деревне социальная значи-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 39. С. 201.

² См. подробнее: *Ракитский Б.* Научно-технический прогресс и преобразования в сфере труда // Коммунист. 1983. № 5. С. 35–46.

³ См. подробнее: *Новожилов С.* НОТ на современном этапе // Коммунист. 1979. № 2. С. 37–47; *Мелентьев А.* Основной экономический закон социализма и превращение труда в первую жизненную потребность // Коммунист. 1983. № 2. С. 37–48.

мость удовлетворения трудом возрастает по мере повышения образовательного и культурно-технического уровня трудящихся.

Важнейшие социально-экономические различия между промышленным и сельскохозяйственным трудом заключаются в том, что последний в основном фактически менее обобществлен, механизирован и квалифицирован. Он больше зависит от природных факторов, во многом носит сезонный характер. Поэтому коренное решение этой проблемы состоит в углублении специализации и концентрации производства, комплексной механизации, химизации и мелиорации. С другой стороны, изменение характера, содержания и условий аграрного труда предполагает и иной, более высокий уровень профессиональной подготовки сельскохозяйственных работников.

Конституция СССР (ст. 22) предусматривает также расширение в сельской местности сети учреждений народного образования, культуры, здравоохранения, торговли, общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства, преобразования сел и деревень в благоустроенные поселки.

Социальная политика Советского государства направлена на последовательный рост и сближение уровней жизни всех групп трудящихся. Важную роль в решении этой социальной задачи играет закрепленный в Конституции СССР (ст. 23) курс Советского государства на *повышение уровня оплаты труда, реальных доходов трудящихся*, базирующийся на росте производительности труда. Оплата труда в условиях развитого социализма остается главным источником доходов населения. За счет ее увеличения в последние годы обеспечивается примерно 3/4 всего прироста доходов населения.

Важной особенностью регулирования заработной платы в условиях развитого социализма является сокращение дифференциации в оплате труда, служащее необходимым условием последовательного проведения в жизнь принципа равной оплаты за равный труд. Эта тенденция находит выражение в повышении предусмотренного Конституцией СССР (ст. 40) минимума заработной платы, ставок и окладов низко- и среднеоплачиваемых рабочих и служащих, в выравнивании уровня оплаты труда у работников разных отраслей народного хозяйства (группы «А» и «Б», производственных и непроизводственных отраслей), занятых трудом сходной квалификации и тяжести, в изменении соотношений между средним уровнем заработной платы работников преимущественно умственного и преимущественно физического труда. Вместе с тем уменьшение дифференциации в оплате труда различных категорий работников сочетается с ее увеличением применительно к оплате труда работников, занятых в районах с трудными природно-климатическими условиями и на работах с тяжелыми и не-

благоприятными условиями труда, что ведет к уменьшению разрывов в степени удовлетворения потребностей сопоставимых категорий трудящихся, проживающих в разных экономических районах.

Важным направлением социальной политики Советского государства, связанным с выравниванием социально-экономических различий между городом и деревней, является сближение уровня и условий оплаты труда работников государственных и кооперативно-колхозных предприятий, опережающие темпы ее роста в сельском хозяйстве по сравнению с промышленностью.

В условиях развитого социализма сокращение разрывов между социальными группами по реальным доходам обеспечивается не только сближением уровней оплаты труда, но также ростом и справедливым распределением общественных фондов потребления, обеспечиваемых государством при широком участии общественных организаций и трудовых коллективов.

Согласно Конституции СССР (ст. 23) общественные фонды потребления создаются в целях более полного удовлетворения потребностей советских людей и распределяются государством при широком участии общественных организаций и трудовых коллективов.

Общественные фонды в социалистическом обществе выполняют ряд важных социальных функций. Они выступают материальной основой важнейших социальных гарантий социалистического государства, посредством которых обеспечиваются гражданам СССР материальная помощь в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, потери кормильца, а также удовлетворение ряда первоочередных потребностей, которое при ином способе распределения оказалось бы затруднительным для групп населения с невысоким уровнем денежных доходов (охрана здоровья, получение образования и т. д.). Общественные фонды служат планомерному перераспределению фонда потребления с целью смягчения неравенства в жизненном положении различных членов общества. Они способствуют развитию отношений социального равенства, коллективизма, укрепляют уверенность граждан в своем завтрашнем дне и в будущем своих детей¹.

В условиях социалистического общества рост общественных фондов потребления определяется увеличением численности людей, пользующихся этими фондами при действующих условиях их распределения, а также осуществлением активной социальной политики государства, направленной на расширение контингентов населения, охватываемого бесплатным и льготным обслуживанием.

¹ См. подробнее: *Волков Ю. Е., Роговин В. 3.* Вопросы социальной политики КПСС. С. 90–104.

Последовательное проведение в жизнь социальной политики Советского государства, направленной на более полное удовлетворение потребностей советских людей, обеспечивается развитием действующих в СССР государственных систем здравоохранения, социального обеспечения, торговли и общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства.

Развитие государственной системы здравоохранения, оказывающей бесплатную квалифицированную медицинскую помощь, имеет решающее значение для реализации конституционного права граждан СССР на охрану здоровья¹. Оно осуществляется Советским государством в соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении посредством непрерывного расширения сети учреждений для лечения и укрепления здоровья граждан, улучшения материальной базы медицинских учреждений, повышения качества их работы, систематического сближения уровня медицинского обслуживания городского и сельского населения, дальнейшего развития профилактического направления советской системы здравоохранения.

Забота о здоровье людей неотделима от улучшения условий отдыха населения и развития массовой физической культуры и спорта. Поэтому важным направлением социальной политики Советского государства является развитие сети учреждений и организованного отдыха трудящихся: санаторно-курортных учреждений, домов отдыха и пансионатов, гостиниц в курортных центрах, туристических комплексов и баз, мотелей и кемпингов, а также содействие развитию массовой физической культуры и спорта.

Развитие государственной системы социального обеспечения является важной социальной гарантией реализации конституционного права граждан СССР на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, полной или частичной утраты трудоспособности, а также потери кормильца. Оно обеспечивается: ростом расходов государства на пенсионное обеспечение, обусловленным увеличением численности и доли людей, имеющих право на получение пенсии, в общем составе населения; 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 общественной собственности; развитием системы специальных предприятий и цехов для работы инвалидов, создаваемых в це-

¹ См. подробнее: *Царегородцев Г. И., Полис А. Ф.* Социальные проблемы медицины. М., 1968; *Общество и здоровье человека.* М., 1973.

лях улучшения материального положения инвалидов и приобщения их к участию в общественно полезном труде, обеспечения инвалидов бесплатно специальными средствами передвижения, средствами лечебной физкультуры, протезами и т. п.; развитием системы социальных льгот, установленных для участников Великой Отечественной войны; расширением сети домов-интернатов для престарелых и инвалидов, повышением уровня их благоустройства и социально-бытового обслуживания в них.

В социальной политике Советского государства, направленной на подъем народного благосостояния, первостепенное значение имеет развитие сферы услуг. В СССР действуют и развиваются государственные системы торговли и общественного питания, бытового обслуживания населения.

Государственная торговая сеть — это организация торговых предприятий и организаций, отделов рабочего снабжения (ОРСов) промышленных предприятий и других государственных организаций. В целях улучшения бытовых условий советских людей, сокращения времени на ведение домашнего хозяйства Советское государство осуществляет курс на внедрение новых прогрессивных форм торговли и развитие сети общественного питания, повышение уровня индустриализации этих отраслей. Все более широкое развитие получают такие прогрессивные методы торговли, как использование магазинов самообслуживания, предварительных заказов, доставка товаров на дом, использование фасованной продукции, создание товарных центров с разнообразным ассортиментом товаров повседневного спроса. Расширяется сеть универсагов, универсамов, специализированных магазинов и крупных торговых центров, фирменных магазинов промышленных министерств и объединений, а также фирменных магазинов колхозов и совхозов и их объединений по продаже плодоовощной продукции. В совершенствовании социалистической торговли решаются взаимосвязанные задачи дальнейшего повышения качества выпускаемых товаров и активного воздействия на формирование потребительского спроса и воспитания вкусов населения, различных потребностей советских граждан.

Советское государство важное значение придает развитию сферы бытовых услуг, социальное значение которой состоит в том, что она берет на себя выполнение относительно трудоемких работ в домашнем хозяйстве, способствует сокращению общественно необходимых затрат времени на бытовые нужды¹.

¹ См. подробнее: Зуйкова Е. М. Быт при социализме. М., 1977; Гордон Л. А., Клопов Э. В., Оников Л. А. Черты социалистического образа жизни: быт городских рабочих вчера, сегодня, завтра. М., 1977.

Развивая сферу бытовых услуг, функционирование которой является важным фактором увеличения свободного времени населения, Советское государство ставит задачу увеличивать сеть и улучшать режим работы предприятий бытового обслуживания, укреплять их материальную базу, создавая максимальные удобства для трудящихся. При этом предусматривается ускоренное развитие бытового обслуживания в сельской местности и в восточных районах страны.

Важную роль в социальной политике Советского государства играет развитие действующей в стране государственной системы коммунального хозяйства. Центральное место в этой системе занимает жилищное хозяйство.

Благоустроенное жилье относится к числу самых первоочередных жизненных благ. «То, как удовлетворяется потребность в жилье, — писал Ф. Энгельс, — может служить мерилем того, как удовлетворяются все остальные потребности...»¹

Решение жилищной проблемы в СССР в современных условиях обеспечивается развитием 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 общем объеме жилья постоянно возрастает доля обобществленного жилого фонда, означающая распространение соответствующих социальных льгот на все большую часть населения страны. Быстрыми темпами осуществляется переход на посемейное заселение преобладающей части квартир в новых домах, приводящий к ликвидации различных социальных проблем коммунального быта. Растет комфортность жилья и уровень его благоустройства. Большое внимание уделяется вопросам совершенствования распределения жилья. Наряду с развитием государственного жилищного строительства государство оказывает всяческое содействие развитию кооперативного и индивидуального строительства за счет личных средств граждан.

Важным направлением социальной политики Советского государства в деле решения жилищной проблемы является преодоление различий между всеми категориями городского и сельского населения по характеру жилищно-бытовых условий.

Государственный характер систем здравоохранения, социального обеспечения, торговли и общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства означает, что государство берет

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 2. С. 302.

на себя главную заботу об охране здоровья и социальной обеспеченности населения, его торговом, бытовом и коммунальном обслуживании. Вместе с тем в Конституции СССР (ст. 24) подчеркивается, что государство поощряет деятельность кооперативных и других общественных организаций во всех сферах обслуживания населения.

В социальной политике Советского государства, направленной на дальнейший духовный прогресс развитого социалистического общества, важное место занимает многогранная работа по *совершенствованию всех звеньев системы народного образования*. «Только преобразуя коренным образом дело учения, организацию и воспитание молодежи, — говорил В. И. Ленин, — мы сможем достигнуть того, чтобы результатом усилий молодого поколения было бы создание общества, не похожего на старое, т. е. коммунистического общества»¹.

В СССР существует единая система народного образования, которая, как указано в Конституции СССР (ст. 25), «обеспечивает общеобразовательную и профессиональную подготовку граждан, служит коммунистическому воспитанию, духовному и физическому развитию молодежи, готовит ее к труду и общественной деятельности».

В соответствии с Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о народном образовании (ст. 5) единая система народного образования включает: дошкольное воспитание, общее среднее образование, внешкольное воспитание, профессионально-техническое, среднее специальное и высшее образование. Она характеризуется государственным и общественным характером всех учебно-воспитательных учреждений; бесплатностью всех видов обучения, содержанием части учащихся на полном государственном обеспечении и предоставлении стипендии учащимся и студентам; свободой выбора языка обучения; возможностью обучаться на родном языке или языке другого народа СССР; единством обучения и коммунистического воспитания; связью обучения и воспитания подрастающего поколения с жизнью, с трудовым воспитанием; гуманистическим, светским характером образования, исключаяющим влияние религии; преемственностью всех типов учебных заведений, обеспечивающей возможность перехода от низшей ступени обучения к высшей.

Система народного образования позволяет охватывать различными видами обучения широчайшие слои населения, неуклонно поднимать уровень образованности и культуры народа, удовлетворять потребности народного хозяйства в квалифицированных кадрах.

Социальная политика Советского государства, направленная на совершенствование системы народного образования, решает пре-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 41. С. 301.

жде всего задачи повышения социально гарантированного минимума в области образования, выражающегося в последовательном увеличении продолжительности общеобязательного обучения, неуклонного выравнивания образовательного уровня мужчин и женщин, представителей различных наций, разных социальных групп советского общества, повышения качества обучения, трудового и нравственного воспитания в школе, укрепления связи обучения с жизнью, улучшения подготовки школьников к общественно полезному труду, использования в образовании новейших научных и технических средств¹.

В последние годы в стране проведена большая работа по завершению перехода к всеобщему обязательному среднему образованию, развитию дошкольного воспитания, модернизации содержания образования, подготовке и повышению квалификации педагогических кадров. Укреплена учебно-материальная база школ и других учебно-воспитательных учреждений, улучшено управление народным образованием.

Важным направлением социальной политики Советского государства, оказывающим существенное воздействие на прогрессивное развитие социальной структуры советского общества, является его многообразная *деятельность по подготовке кадров для всех отраслей народного хозяйства и повышению их квалификации*. Осуществляя эту деятельность, Советское государство проводит курс на значительное расширение сети профессионально-технических учебных заведений, готовящих пополнение рабочего класса и колхозного крестьянства, в которых учащиеся наряду со специальной подготовкой получают среднее образование, а также технических училищ, которые принимают молодежь, окончившую среднюю школу.

Важное значение для повышения качества образования и коммунистического воспитания, кардинального улучшения трудового обучения и профессиональной ориентации учащихся, выработки у молодежи высоких нравственных качеств, любви к Родине и готовности к ее защите имеют разработанные ЦК КПСС и одобренные Верховным Советом СССР в апреле 1984 г. «Основные направления реформы общеобразовательной и профессиональной школы», содержащие научно обоснованную стратегическую программу дальнейшего совершенствования общего среднего и профессионального образования в стране².

В целях сближения реальных возможностей для выходцев из всех социальных слоев и групп продолжать учебу в высших учебных заве-

¹ См. подробнее: Димов В. М. Народное образование в социальной политике развитого социалистического общества. М., С. 107—171.

² См. подробнее: Зимянин М. Следуя ленинским принципам развития народного образования // Коммунист. 1984. № 7. С. 18—34.

дениях в условиях еще сохраняющегося противоречия между равным для всех граждан правом на получение высшего образования и различиями в фактических шансах на получение такого образования (в силу неодинакового уровня подготовки в средних учебных заведениях разного типа, неодинаковых условий доступа к культурным благам в разных типах поселений, а также выходцев из разной социальной среды) Советское государство осуществляет деятельность по регулированию социального состава студенчества, направленную на увеличение в этом составе представителей рабочих, колхозников и их детей¹.

Производственные потребности, связанные с быстрым «моральным устареванием» квалификации в условиях стремительного роста научной и технической информации, цели социального прогресса вызывают необходимость систематического повышения уровня профессиональных знаний и квалификации, которое организуется государством посредством созданной им системы переподготовки и повышения квалификации всех категорий специалистов.

Прогрессивная роль социальной политики Советского государства в сфере народного образования состоит в том, что она чутко улавливает происходящие изменения во всех сферах экономической и социальной жизни, своевременно реагирует на них соответствующим обновлением содержания обучения и воспитания. Но при всем этом советская система образования остается единой, стабильной и развивается в направлении дальнейшего совершенствования всех ее составных частей в соответствии с растущими потребностями теории и практики коммунистического строительства.

В развитом социалистическом обществе особенно тесной является взаимосвязь образования и науки. Образование служит той основой, на которой осуществляется подготовка разносторонних научных кадров. В свою очередь, научно-технический прогресс позволяет поднять на более высокий уровень всю систему образования.

В условиях социализма наука является важнейшим источником экономического, социального и общественного прогресса. Не случайно она определяется ныне как непосредственная производительная сила общества. Возрастающая роль науки — один из основных рычагов создания материально-технической базы коммунизма, дальнейшего прогрессивного социального развития всех слоев и категорий трудящихся — требует постоянного внимания к ее развитию, являющемуся одним из важнейших направлений социальной политики Советского государства.

¹ См.: *Спиридонов Л. И.* Социальное развитие и право. С. 201–202.

Основные компоненты социальной политики Советского государства в области науки определены в Конституции СССР (ст. 26). В ней указывается, что в соответствии с потребностями общества государство обеспечивает планомерное развитие науки и подготовку научных кадров, организует внедрение результатов научных исследований в народное хозяйство и другие сферы жизни. Это позволяет концентрировать научные силы и материальные средства на главных направлениях естествознания и техники, добиваться, чтобы работа ученых действительно отвечала требованиям коммунистического строительства, оправдывала доверие народа, способствовала укреплению экономической и оборонной мощи страны, подъему благосостояния и культуры трудящихся.

Социальная политика Советского государства обеспечивает единство действий всех научных коллективов, их координацию и кооперацию в достижении социально значимых целей, в служении коренным интересам народа.

Важную роль в духовном прогрессе развитого социалистического общества наряду с совершенствованной системой народного образования и развитием науки играет повышение культурного уровня масс. На этапе развитого социализма создаются все более благоприятные условия для претворения в жизнь идей марксизма-ленинизма о создании условий для активного *освоения духовных ценностей и всестороннего культурного развития всех членов общества социализма*, который призван, по словам Ф. Энгельса, «предоставить каждому достаточно досуга для восприятия всего того, что действительно ценно в исторически унаследованной культуре — науке, искусстве, формах общения и т. д., — и не только для восприятия, но и для превращения всего этого из монополии господствующего класса в общее достояние всего общества и для дальнейшего развития этого достояния»¹.

Социальная политика Советского государства, которое в соответствии с Конституцией СССР (ст. 27) призвано заботиться об охране, приумножении и широком использовании духовных ценностей для нравственного и эстетического воспитания советских людей, повышения их культурного уровня, обеспечивает культурно-воспитательное воздействие всей объективной среды, в которой протекает жизнедеятельность членов общества, последовательное выравнивание условий духовного развития личности для представителей различных социальных групп, разных наций и народностей нашей страны².

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 18. С. 215.

² См. подробнее: Иовчук М. Т., Коган Л. Н. Советская социалистическая культура: исторический опыт и современные проблемы. М., 1979.

В этих целях создается и постепенно совершенствуется широкая общедоступная система культурно-просветительных и детских воспитательных учреждений, которые способствуют удовлетворению духовных запросов граждан, их культурному и идейно-нравственному развитию, созданию условий, обеспечивающих свободный выбор людьми подлинно культурных форм и способов проведения досуга в соответствии с их разнообразными интересами и склонностями, обеспечивается широкое распространение средств массовой информации и совершенствование их информационных и эстетических возможностей, стимулируется деятельность по эстетической организации всей обстановки, окружающей человека на производстве и в быту¹.

Социальная политика Советского государства активно воздействует на процессы интенсивного развития и взаимообогащения национальных культур, ведущие к расцвету духовной жизни всех наций и народностей нашей страны, последовательному выравниванию их культурного развития, а также на процессы интенсивного развития культурно-просветительной деятельности в сельской местности, повышения роли клубных учреждений — основных очагов культуры на селе в жизнедеятельности сельского населения².

Советское государство поощряет развитие культурного обмена с другими государствами с целью пропаганды достижений социалистической культуры и расширения доступа советских людей к духовным ценностям всех народов мира.

Важной частью духовной жизни советского общества, могучим средством познания действительности, фактором интеллектуального, нравственного развития, эстетического воспитания миллионов людей является искусство. Социализм не только открыл трудящимся массам широкий доступ к духовным ценностям, но и сделал их непосредственным творцом культуры.

Социальная политика Советского государства создает все более благоприятные условия для активного участия трудящихся в создании художественных ценностей. «В СССР, — указывается в Конституции СССР (ст. 27), — всемерно поощряется развитие профессионального искусства и народного художественного творчества».

Направленная на создание все более широких возможностей для удовлетворения уже сложившихся духовных потребностей и для формирования этих потребностей в целях развития духовно многогранной и нрав-

¹ См. подробнее: *Волков Ю. Е., Роговин В. З.* Вопросы социальной политики КПСС. С. 223–236.

² См.: *Демичев П. Н.* Актуальные вопросы культурного строительства на селе // *Коммунист.* 1979. № 5. С. 38–42; *Он же.* Ответственные задачи социалистической культуры // *Коммунист.* 1983. № 17. С. 20–32.

ственно зрелой личности, социальная политика Советского государства стимулирует активное усвоение советскими людьми духовных ценностей и творческую деятельность по их созданию и распространению.

Последовательно претворяя в жизнь экономическую и социальную политику КПСС и Советского государства, советский народ добился поистине исторических успехов во всех областях экономического и социального развития. Однако на пути решения разнообразных экономических и социальных вопросов встречаются недостатки, нерешенные и вновь выдвигаемые жизнью проблемы, приходится преодолевать немалые трудности, которые со всей остротой проанализированы на XXVI съезде КПСС, на ноябрьском (1982 г.), июньском, декабрьском (1983 г.) и последующих Пленумах ЦК КПСС, в других партийных решениях, а также в различных правовых актах.

Существование различных трудностей и нерешенных проблем требует умножения усилий Советского государства, всего советского народа по выполнению разработанных партией экономических и социальных программ, реальность которых заложена в самой природе социализма.

§ 3. Конституционные основы внешней политики СССР

Закрепленные Конституцией СССР основы внешней политики Советского государства включают главные задачи, основные цели и важнейшие принципы его внешнеполитической деятельности.

В соответствии с преамбулой Конституции СССР к числу главных задач социалистического общенародного государства относится содействие укреплению мира и развитию международного сотрудничества. Миротворительный характер имманентно присущ социалистической внешней политике. Он вытекает из самой классовой природы советского общества.

Вскрывая истоки революционного, миротворительного характера внешней политики Советского государства, В. И. Ленин, впервые в истории человечества соединивший теорию научного коммунизма с практикой ведения государственной внешней политики, подчеркивал, что «самые глубокие корни и внутренней, и внешней политики нашего государства определяются экономическими интересами, экономическим положением господствующих классов нашего государства»¹. В социалистическом обществе нет и не может быть классов и социальных групп, заинтересованных во внешней экспансии. Именно поэтому социализм и мир — неотъемлемые понятия, социалистическому обществу органически чужды агрессия и насилие. «Окончание войн,

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 327.

мир между народами, прекращение грабежей и насилий, — указывал В. И. Ленин, — именно наш идеал...»¹

Задачи советской внешней политики не сводятся только к содействию укрепления мира. Они предусматривают также и развитие широкого международного сотрудничества в различных сферах, которое включает политическое, экономическое и научно-техническое сотрудничество, сотрудничество в области здравоохранения, культуры и т. д. Политика укрепления мира и широкого международного сотрудничества — это единый, отвечающий коренным интересам СССР и всех народов мира внешнеполитический курс.

Следует сказать, что конкретные задачи советской внешней политики на различных этапах развития Советского государства и в зависимости от конкретных исторических условий были различны. Однако ее главные задачи всегда оставались неизменными. Именно поэтому они и получили закрепление в действующей Конституции СССР и определяют основное содержание внешнеполитической деятельности Советского государства. «СССР, — указывается в Конституции (ст. 28), — неуклонно проводит ленинскую политику мира, выступает за упрочение безопасности народов и широкое международное сотрудничество».

Наряду с главными задачами Конституция СССР (ст. 28) формулирует и основные цели советской внешней политики: обеспечение благоприятных международных условий для построения коммунизма в СССР, защита государственных интересов Советского Союза, укрепление позиций мирового социализма, поддержка борьбы народов за национальное освобождение и социальный прогресс, предотвращение агрессивных войн, достижение всеобщего и полного разоружения и последовательное осуществление принципа мирного сосуществования государств с различным социальным строем.

В. И. Ленин неизменно ставил цели внешнеполитической деятельности в прямую связь с революционной теорией и практикой рабочего класса. Ленинский подход к вопросам международных отношений предусматривает оценку этих отношений с точки зрения интересов пролетариата, упрочения позиций социализма, защиты интересов широких народных масс.

Соблюдение этого марксистско-ленинского требования предопределяет такую важную теоретическую основу советской внешней политики, как единство, глубокая связь внешней и внутренней политики, их тесное взаимодействие и влияние друг на друга².

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 26. С. 304.

² См. подробнее: Громыко А. В. И. Ленин и внешняя политика Советского государства // Коммунист. 1983. № 6. С. 11–32.

Классовый характер советской внешней политики, ее неразрывная связь с внутренней политикой находит свое воплощение прежде всего в том, что она направлена на обеспечение благоприятных международных условий для построения коммунизма в СССР, защиту государственных интересов Советского Союза.

Эта направленность советской внешней политики характерна для всех этапов развития Советского государства. В период Гражданской войны и интервенции она выражалась в стремлении сохранить и упрочить первое в мире государство трудящихся на мировой арене, не допустить создания широкого объединенного империалистического фронта против молодой Советской Республики, добиться продления мирной передышки и заложить основы мирного сосуществования. В период первых пятилеток, индустриализации страны и коллективизации сельского хозяйства советская внешняя политика была направлена прежде всего на развитие внешнеэкономических связей с капиталистическими странами, углубление и развитие политического сотрудничества в целях укрепления зоны мира и мирной передышки, срыва антисоветских агрессивных устремлений империалистических государств.

Когда мирное развитие Советского государства было прервано вероломным нападением гитлеровской Германии, главной внешнеполитической задачей СССР стало обеспечение наиболее благоприятных международных условий для организации отпора гитлеровской агрессии и полного разгрома врага. Одновременно внешняя политика Советского Союза была направлена на создание наиболее благоприятных условий и предпосылок для прочного международного мира и сотрудничества в послевоенный период, что соответствовало как собственным национальным интересам нашей страны, так и интересам всех миролюбивых наций.

В послевоенный период мировой истории, когда империалистические страны Запада, напуганные ростом авторитета Советского Союза на мировой арене, усилением позиций социализма, превратившегося в мировую систему, ввергли человечество в холодную войну, кардинальной задачей советской внешней политики стала замена холодной войны практикой мирного сосуществования государств с противоположным общественным строем, борьба за международный мир и безопасность¹.

Конец 60-х и начало 70-х годов ознаменовались новыми важными переменами в международной обстановке, вызванными изменением соотношения классовых сил на мировой арене. В этих условиях Со-

¹ См. подробнее: *Громыко А.* Ради мира на земле // *Коммунист.* 1982. № 18. С. 16–30.

ветский Союз провозгласил в качестве одной из важных задач своей внешнеполитической деятельности содействие укреплению мира и развитию международного сотрудничества. Наиболее полно содержание этой задачи сформулировано в Программе мира, с которой выступила наша партия на XXIV съезде КПСС, и в ее органическом продолжении и развитии – Программе дальнейшей борьбы за мир и международное сотрудничество, за свободу и независимость народов, провозглашенной XXV съездом КПСС. «В мире нет другой внешнеполитической программы, которая бы столь ясно и полно, как выработанная советскими коммунистами Программа мира, выразила в конкретных идеях и четко сформулированных задачах интересы всех народов, стремящихся к миру, свободе и социальному прогрессу. Воплотившая в себе убеждения и настроения советских людей, она воспринята братскими партиями и странами как собственная, как общая платформа социалистического содружества»¹.

Советский Союз развернул исключительную по своей интенсивности и размаху работу по реализации внешнеполитических программ, принятых на XXIV и XXV съездах партии. Эта деятельность привела к важным достижениям в отстаивании политики разрядки и мира. Однако осуществление этих программ проходило в нелегких международных условиях, что стало особенно заметно к концу 70-х годов, когда наиболее агрессивные империалистические круги предприняли попытку противопоставить политике разрядки, борьбе за мир свой курс на взвинчивание гонки вооружений, вмешательство во внутренние дела других народов, нагнетание международной напряженности.

В серьезно осложнившейся обстановке на мировой арене Советский Союз проявляет необходимую бдительность, дает достойный отпор проискам агрессивных сил против международной разрядки, уделяет особое внимание дальнейшему укреплению сплоченности рядов стран социалистического содружества, дальнейшему углублению их сотрудничества².

Одним из важнейших проявлений глубоко классового характера советской внешней политики, выражающей природу социализма и его высокие цели, является ее направленность на укрепление позиций мирового социализма, поддержку борьбы народов за национальное освобождение и социальный прогресс.

В серьезно осложнившейся обстановке на мировой арене Советский Союз проявляет необходимую бдительность, дает достойный

¹ Громыко А. Программа мира в действии // Коммунист 1975. № 14. С. 5.

² См. подробнее: Громыко А. Ленинская внешняя политика в современном мире // Коммунист. 1981. № 1. С. 13–27.

отпор проиcкам агрессивных сил против международной разрядки, уделяет особое внимание дальнейшему укреплению сплоченности рядов стран социалистического содружества, дальнейшему углублению их сотрудничества¹.

Одним из важнейших проявлений глубоко классового характера советской внешней политики, выражающей природу социализма и столь высокие цели, является ее направленность на укрепление позиций мирового социализма, поддержку борьбы народов за национальное освобождение и социальный прогресс.

В своей внешнеполитической деятельности Советский Союз исходит из всевозрастающего значения таких факторов, как социалистическая экономическая интеграция, всестороннее развитие сотрудничества между социалистическими странами во всех его формах, включая координацию их действий в сфере внешней политики и обеспечения обороны.

Укрепление позиций мирового социализма – высший интернациональный долг народов всех стран социалистического содружества. Однако на Советский Союз как наиболее мощное социалистическое государство ложится в этом отношении особая ответственность.

Огромный международный авторитет СССР, масштабность и активность его внешней политики во многом обеспечивают эффективность согласованного внешнеполитического курса стран социалистического содружества, содействуют укреплению позиций социализма в современном мире, а военная мощь СССР, его боевое братство с другими государствами – участниками Варшавского договора – гарантия неприкосновенности революционных завоеваний социалистического содружества.

Октябрьская революция открыла новые возможности и перспективы для развертывания национально-освободительной борьбы народов колониальных и полуколониальных стран. Уже в 1919 г. В. И. Ленин говорил, что «освобождение народов Востока является теперь вполне практически осуществимым...»².

С первых дней своего существования Советское государство последовательно проводит политику поддержки и помощи национально-освободительной борьбе народов против колониального гнета, политику, направленную на международно-правовое запрещение всех форм колониализма и национального угнетения. Эта политика получила закрепление уже в первых актах советской власти – в Де-

¹ Постановление ЦК КПСС от 31 января 1977 г. «О 60-й годовщине Великой Октябрьской социалистической революции». М., 1977. С. 16.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 39. С. 321.

крете о мире, указавшем на неразрывную взаимосвязь борьбы за мир с борьбой за национальное освобождение; в Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа, провозгласившей полный разрыв с политикой буржуазии, «строившей благосостояние эксплуататоров в немногих избранных нациях на порабощении сотен миллионов трудящегося населения в Азии, в колониях вообще и в малых странах», в Декларации народов России, утверждавшей равенство и суверенность этих народов.

Последовательный внешнеполитический курс Советского государства на международно-правовой запрет форм национального и колониального угнетения играл решающую роль в превращении принципа национального самоопределения в общепризнанную норму международного права, что в значительной степени способствовало успеху колониального раскрепощения народов¹.

В современный период, когда в основном закончено разрушение колониальной системы империализма, бывший колониальный мир вступил в новую полосу национально-освободительного движения, когда на первый план все отчетливее выступает борьба уже не только за национальное, но и за социальное освобождение. В нынешних условиях прогрессивной политикой освободившихся от колониального гнета стран является такая политика, которая означает решительный отпор неокOLONIALИЗМУ, борьбу за укрепление суверенитета и независимости молодых государств, их экономическое освобождение от империализма, борьбу за мир, за социальный прогресс и укрепление солидарности с другими передовыми силами современного мира, в первую очередь со странами социализма. Все это создает еще более широкую основу для активной деятельности Советского государства по объединению действий революционных и миролюбивых сил в антиимпериалистической борьбе, укрепляет и расширяет внешнеполитические отношения СССР с освободившимися странами.

В лице Советского Союза эти страны имеют верного и надежного друга, готового оказать им помощь и поддержку в развитии по прогрессивному пути, причем поддержку не только моральную и политическую, но и экономическую, в развитии культуры, в укреплении обороны.

СССР имеет соглашения с 56 развивающимися странами об экономическом и техническом сотрудничестве. С его помощью в этих странах строителями введено в эксплуатацию около тысячи народнохозяйственных объектов². Внешнеполитическая программа СССР,

¹ См. подробнее: Научные основы советской внешней политики. М., 1982. С. 99–119.

² См.: Конституционные основы внешней политики Советского государства. С. 52.

принятая XXV съездом КПСС, предусматривает в числе важнейших международных задач, требующих неотложного решения, полную ликвидацию всех остатков системы колониального угнетения, всех очагов колониализма и расизма.

Среди основных целей внешней политики СССР важное место принадлежит борьбе за *предотвращение агрессивных войн и достижение всеобщего и полного разоружения*.

Советское государство первым в истории человечества выступило за окончание войн, мир между народами, за разрешение международных споров исключительно мирными средствами. Уже в Декрете о мире оно заявило, что одна из основных целей его политики — искоренение агрессивных войн, являющихся «величайшим преступлением против человечества». И в последующем эта деятельность велась Советским государством на прочной конституционной основе. Как первая Советская Конституция 1918 г., так и все последующие советские конституции исходили из миролюбивой направленности внешней политики Советского государства.

Советское государство выступило инициатором запрещения агрессии и объявления ее международным преступлением¹. Благодаря его последовательным усилиям в современном международном праве сложились принципы и нормы, запрещающие агрессию, признающие преступным развязывание агрессивных войн, предусматривающие ответственность государств за агрессию, а физических лиц — за преступления против мира, военные преступления и преступления против человечества.

Руководствуясь целью укрепления мира и дружеских отношений между народами, Советское государство исходит из того, что любая деятельность, имеющая целью подрыв мира, в том числе и пропаганда войны, является преступлением перед человечеством. Именно поэтому в Конституции СССР (ст. 28) установлено, что в СССР пропаганда войны запрещается. Этот конституционный запрет дополняется другим важным конституционным положением (ст. 69), согласно которому «интернациональный долг гражданина СССР — содействовать развитию дружбы и сотрудничества с народами других стран, поддержанию и упрочению всеобщего мира». В нашей стране также действует Закон о защите мира, принятый Верховным Советом СССР 12 марта 1951 г.² В нем указывается, что пропаганда войны, в какой бы форме она ни велась, подрывает дело мира, создает угрозу новой войны и является ввиду этого тягчайшим преступлением против человечества. 25 дека-

¹ См.: Конституционные основы внешней политики Советского государства. С. 55–60.

² ВВС СССР. 1951. № 5.

бря 1958 г. Верховный Совет СССР принял также Закон об уголовной ответственности за государственные преступления, в котором предусмотрено наказание за ведение пропаганды войны в любой форме¹. Соответствующие положения внесены и в уголовные кодексы союзных республик, в которых пропаганда войны относится к особо опасным государственным преступлениям².

Во всей внешнеполитической деятельности Советского государства четко обозначена исключительно важная цель — не только поставить вне закона войну, но и устранить возможность ее возникновения, ликвидировать на основе международных соглашений материальные средства ее ведения. Осуществления этой цели, достижения всеобщего и полного разоружения Советское государство последовательно и настойчиво добивается с первых лет своего существования, выражая готовность осуществить как всеобщее и полное разоружение, так и частичные меры в этой области на условиях равноправия, обеспечения безопасности в равной мере для всех, отказа от увеличения военных преимуществ какой-либо стороной.

Настойчивые усилия СССР в борьбе за претворение в жизнь программы разоружения, несмотря на противодействие империалистической реакции, привели к формированию в современном международном праве принципа всеобщего и полного разоружения. «Мы верим, — пишет А. А. Громыко, — что непременно наступит время, когда тяжелый и острый меч, нависший над головой человечества в виде накопленного в мире громадного количества самого совершенного оружия, будет сломлен. Путь к этому не близкий, но тем более оправданы любой шаг, любое движение, пусть даже небольшое, в сторону сдерживания гонки вооружений, разоружения. Если удастся найти возможность, реализация которой открывала бы перспективу для решения какого-то вопроса в этой области, то достаточно сказать «Эврика!», и Советский Союз будет готов позитивно реагировать на соответствующую идею или предложение, от кого бы они ни исходили»³.

Неизменной принципиальной целью внешней политики Советского государства с первых дней его существования является *последовательное осуществление принципа мирного сосуществования государств с различным социальным строем*. Выдвинутый В. И. Лениным, этот принцип является единственно разумной основой отношений между государствами с различным социальным строем, рассчитанной не на какое-то короткое время, а на весь переходный период от победы Ок-

¹ ВВС СССР. 1959. № 1. Ст. 8.

² См., напр., ст. 71 Уголовного кодекса РСФСР.

³ Громыко А. Ленинская внешняя политика в современном мире. С. 20.

тября до победы социализма во всемирном масштабе¹. «Мирное сосуществование или катастрофическая война — только так поставлен вопрос историей», — указывается в Программе КПСС.

Вывод В. И. Ленина об объективной неизбежности «сосуществования бок о бок социалистической и капиталистической системы»² базируется на сделанном им еще накануне революции выводе об усилении неравномерности экономического и политического развития стран в условиях империализма и о возможности победы социализма первоначально в одной или нескольких странах, который означал, что в мире сложится такая ситуация, когда одновременно будут существовать социалистические и капиталистические государства.

Формулируя принцип мирного сосуществования государств с различным социальным строем, В. И. Ленин исходил из того, что самая острая и упорная борьба между старым, исторически обреченным строем и нарождающимся, новым общественным строем объективно неизбежна, что противоречия между двумя системами станут главным, определяющим противоречием всего переходного периода. Однако при этом он был убежден, что коренные интересы как социалистических, так и капиталистических государств предопределяют целесообразность и желательность того, чтобы эта борьба велась мирными средствами.

Таким образом, мирное сосуществование и представляет собой специфическую форму классовой борьбы на международной арене, диалектически сложную форму борьбы, при которой превосходство того или иного социального строя определяется не военными средствами, а путем политической и идеологической борьбы, экономического соревнования, соревнования в области совершенствования образа жизни, способности решать важнейшие общечеловеческие проблемы и т. д.³ Являясь формой классовой борьбы, мирное сосуществование предполагает сотрудничество государств с различным общественным строем по широкому кругу вопросов, представляющих взаимный интерес.

Политика мирного сосуществования определяет межгосударственные отношения. Однако сосуществование не распространяется па такие сферы, как национально-освободительное движение, классовые отношения, идеология. В этих сферах происходит напряженная борьба.

¹ См.: *Иноземцев Н.* Единство теории и практики в ленинской политике мира // *Коммунист.* 1975. № 18. С. 46.

² Письма В. И. Ленину из-за рубежа. М., 1969. С. 405.

³ См. подробнее: *Лебедев Н.* О классовой природе мирного сосуществования // *Коммунист.* 1975. № 4. С. 52–63.

Идее мирного сосуществования государств противоположных общественных систем пришлось пройти суровые исторические испытания. До ее признания в качестве одного из важнейших принципов международного права, закрепленных в Уставе ООН, капиталистические государства в борьбе против социализма испробовали все им доступные средства, вплоть до фашистской агрессии.

Соответственно этому менялись и масштабы практической реализации политики мирного сосуществования. В первые годы советской власти речь шла главным образом о том, чтобы обеспечить мирную передышку, необходимую для решения задач созидательной деятельности только что победившей социалистической революции. В дальнейшем, с образованием мировой системы социализма, основным направлением политики мирного сосуществования, проводимой социалистическими странами, стала борьба за международную безопасность. По мере роста возможностей мирового социализма и других революционных сил, расширения в международных отношениях сферы действия принципов и политики социализма и сужения сферы действия империализма в качестве реальной политической задачи встала задача предотвращения новой мировой войны, устранения ее из жизни общества.

На современном этапе международных отношений ленинское учение о мирном сосуществовании получило дальнейшее развитие в решении КПСС, реализация которых во внешней политике Советского государства способствовала укреплению политических основ этого принципа.

Практика мирного сосуществования внесла серьезные изменения в международную обстановку, создала предпосылки для предотвращения новой мировой войны. Однако в современных условиях серьезно осложнившейся обстановки на мировой арене империализм пытается подвергнуть мирное сосуществование новым историческим испытаниям, проводя курс, направленный на подрыв разрядки, возвращения мира к холодной войне, к новым конфронтациям и военному соперничеству. Между тем практика международных отношений убедительно свидетельствует о том, что политически мирное сосуществование представляет единственный реалистический путь, на котором могут быть созданы гарантии против угрозы мировой войны, катастрофической по своим последствиям при нынешнем объеме и уровне развития военной техники.

Исходя из основных задач и целей внешнеполитической деятельности Советского государства, Конституция СССР (ст. 29) провозглашает ряд основополагающих принципов, которыми Советский Союз руководствуется в отношениях с другими государствами и на которых

в современных условиях базируется мирное сосуществование государств с различным общественным строем. В их число входят принципы суверенного равенства, взаимного отказа от применения силы или угрозы силой, нерушимости границ, территориальной целостности государств, мирного урегулирования споров, невмешательства во внутренние дела, уважения прав человека и основных свобод, равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой, сотрудничества между государствами, добросовестного выполнения обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных СССР международных договоров.

Провозглашаемый в Конституции СССР *принцип суверенного равенства* означает признание СССР принадлежности всем государствам в международных отношениях равных прав и обязанностей, уважение их независимости и права свободно выбирать свои политические и иные системы. Выступая за принцип суверенного равенства, Советское государство последовательно проводит политику, направленную на достижение подлинно равноправных отношений между всеми государствами, отношений, основанных на уважении суверенитета каждого из них.

Закрепленный еще в Декрете о мире и ставший ныне конституционным принципом Советского государства, *принцип взаимного отказа от применения силы или угрозы силой* содержит основанное на взаимности обязательство нашей страны воздерживаться в международных отношениях от всяких действий — военных, политических, экономических и любых других, которые представляют прямое или косвенное применение силы против другого государства. Таким образом, последовательное проведение в жизнь этого принципа всеми государствами призвано полностью исключить из практики международных отношений принуждение в качестве средства достижения тех или иных целей внешней политики¹.

Одним из важнейших условий сохранения мира является безусловное признание всеми государствами *принципа нерушимости границ*, согласно которому любые вопросы о границах должны решаться мирными средствами, путем переговоров, в соответствии с нормами международного права. Советское государство, сделавшее этот принцип конституционным, неуклонно проводит его в жизнь с первых дней своего существования.

¹ См. подробнее: *Менжинский В. И.* XXV съезд КПСС и принципы неприменения силы в международных отношениях // Сов. государство и право. 1977. № 2. С. 106—114; *Колосов Ю. М.* Развитие принципа неприменения силы в международных отношениях // Сов. государство и право. 1982. № 2. С. 72—79.

С принципом нерушимости границ неразрывно связан *принцип территориальной целостности государств*. Закреплением этого принципа в качестве конституционного подчеркивается неизменный курс СССР, выступающего против любых действий, которые несовместимы с целями и принципами Устава ООН и направлены против территориальной целостности и единства любого государства, превращения территории государств в объект военной оккупации или в объект приобретения с использованием силы или угрозы силой.

В своей внешнеполитической деятельности Советское государство всегда исходило из взаимной международно-правовой обязанности разрешать все споры, возникающие между государствами с одинаковым или различным общественным строем, исключительно мирными средствами, в число которых входят непосредственные переговоры, следственная или согласительная процедура, посредничество, арбитраж или иная судебная процедура. Возведением *принципа мирного разрешения споров* в ранг конституционного еще раз подчеркивается, что Советский Союз рассматривает мирные средства разрешения споров как эффективную возможность укрепления мира и развития добрососедских отношений.

Одним из важнейших принципов внешнеполитической деятельности Советского государства является *принцип невмешательства во внутренние дела других стран*. Верное политике мира и мирного сосуществования, Советское государство в своей внешней политике всегда исходило из права каждого народа самому решать вопросы своего развития, если это не создает угрозы международному миру. Закрепив принцип невмешательства в своей Конституции, Советский Союз тем самым вновь подтвердил свое обязательство воздерживаться от любого вмешательства, прямого или косвенного, индивидуального или коллективного, во внутренние и внешние дела других стран, от оказания прямой или косвенной помощи всякой деятельности, направленной на насильственное свержение режима другого государства.

Советское государство всегда выражало и выражает солидарность с революционной борьбой трудящихся в зарубежных странах, с освободительными антиимпериалистическими движениями. Однако это не имеет ничего общего с насильственным «подталкиванием» революции в тех или иных странах. Наше государство — убежденный противник экспорта как революции, так и контрреволюции.

Принадлежность к социалистическому обществу, к Советскому государству дает советским людям невиданные в истории возможности для удовлетворения материальных и духовных запросов. Капиталистический строй породил представления о личности как о собственнике, а свободу личности свел к свободе наживы, к возможности для иму-

сих угнетать неимущих членов общества. При социализме свобода личности основывается на социальной справедливости — на освобождении трудящихся от эксплуатации, отмене частной собственности на средства производства. Таким образом, подлинная свобода личности возможна лишь в условиях социалистического строя, при котором самой большой ценностью является человек, а все полное удовлетворение материальных и духовных потребностей народа, благосостояние и свобода граждан есть главная цель общества.

Свобода личности в СССР находит выражение в равноправии граждан, в их правах и свободах, обеспеченных государством, в обязанностях, которые социалистическое общество возлагает на своих членов и которые находятся в неразрывном единстве с их правами.

Обеспечив для своих граждан подлинную свободу личности, Советское государство много сделало также для того, чтобы *принцип уважения прав и свобод человека*, зафиксированный ныне в Конституции СССР в качестве важнейшего принципа внешнеполитической деятельности Советского государства, стал и важнейшим международно-правовым принципом, обязывающим государства в их взаимоотношениях постоянно прилагать усилия в интересах реализации прав и свобод человека, содействовать всеобщему и эффективному их осуществлению в соответствии с международными договорами и соглашениями.

Советское государство последовательно исходит из того, что уважение прав и свобод человека является существенным фактором мира, справедливости и благополучия человечества.

Важное место среди конституционных принципов внешнеполитической деятельности Советского государства, зафиксированных в Конституции СССР, занимает *принцип равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой*. Последовательно соблюдая этот принцип, СССР исходит из того, что каждому народу принадлежит право свободно, без вмешательства извне решать свои проблемы на основе самоопределения и свободного развития, что все народы мира, независимо от их численности и других признаков, равны между собой. «Наш опыт, — отмечал В. И. Ленин, — создал в нас непреклонное убеждение, что только громадная внимательность к интересам различных наций устраняет почву для конфликтов, устраняет взаимное недоверие, устраняет опасение каких-нибудь интриг, создает то доверие, в особенности рабочих и крестьян, говорящих на разных языках, без которого ни мирные отношения между народами, ни сколько-нибудь успешное развитие всего того, что есть ценного в современной цивилизации, абсолютно невозможны»¹.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 45. С. 240.

Сделавший все необходимое, чтобы принцип равноправия и права народов распоряжаться своей судьбой стал общепризнанным принципом международных отношений, Советский Союз рассматривает его соблюдение в качестве важнейшего условия развития дружеских отношений между всеми народами.

Исключительно важное значение для развития отношений СССР с другими странами имеет конституционный *принцип сотрудничества между государствами*. Реализуя этот принцип в своей внешнеполитической деятельности, Советское государство стремится строить свои отношения с другими странами на основе помощи и доверия, дружбы и добрососедства. При этом оно исходит из того, что сотрудничество между государствами способствует повышению благосостояния народов, претворению в жизнь их чаяний, создает несомненные выгоды, вытекающие из расширяющегося взаимного ознакомления и из достижений в экономической, научной, технической, социальной, культурной и гуманитарной областях.

Советская внешняя политика базируется на *добросовестном выполнении обязательств, вытекающих из общепризнанных принципов и норм международного права, из заключенных СССР международных договоров*. Постоянно следуя этим принципам, Советское государство рассматривает их как важнейшее условие стабильности международных отношений, служения их делу мира и мирного сосуществования.

Закрепленные в Конституции СССР принципы отношений СССР с другими государствами в полной мере отражают те обязательства, которые Союз ССР взял на себя по Заключительному акту общеевропейского совещания в Хельсинки (1975 г.). Возведение их в конституционные принципы означает, что эти общепризнанные ныне нормы международного права являются также нормами советского права, подлежащими неуклонному соблюдению всеми советскими государственными и общественными организациями, должностными лицами и гражданами¹.

Свою задачу построения коммунистического общества Советский Союз – составная часть мировой системы социализма решает в братской семье социалистических стран, образующих социальное, экономическое и политическое содружество свободных, суверенных народов, объединенных общностью интересов и целей, тесными узами международной социалистической солидарности, основанное на последовательном применении принципов марксизма-ленинизма.

¹ См. подробнее: *Собакин В.* Конституционные основы внешней политики СССР // Коммунист. 1977. № 17. С. 114–117; *Семенов В. С.* Принципы внешней политики СССР. В кн.: Основной Закон нашей жизни. М., 1978. С. 380–383.

Взаимоотношения социалистических стран — это яркий пример совершенно нового сотрудничества независимых и суверенных государств, новых внешнеполитических связей, основанных на *принципе социалистического интернационализма* — принципе взаимной помощи и поддержки в экономическом, политическом и военном развитии суверенных социалистических государств. Пока существовало лишь одно социалистическое государство — СССР, этот принцип не мог стать принципом международных отношений, поскольку для этого требуется, чтобы им руководствовалось, по крайней мере, несколько государств. В результате образования мировой системы социализма принцип социалистического интернационализма становится принципом межгосударственных отношений социалистических стран¹.

Следует подчеркнуть, что социалистический интернационализм как принцип взаимоотношений между социалистическими странами не противостоит принципам и нормам общего международного права, которыми должны руководствоваться в своих взаимоотношениях все без исключения государства. Наоборот, он поднимает эти принципы и нормы на качественно новую, более высокую ступень, способствует формированию подлинно социалистических принципов и норм международных отношений². Как справедливо отмечалось в советской литературе, с международно-правовых позиций «социалистический интернационализм как высший и наиболее общий принцип социалистических международных отношений означает право и обязанность каждого социалистического государства осуществлять братское сотрудничество с другими социалистическими государствами в борьбе против империализма, за социализм и коммунизм на основе принципов добровольности, полного равноправия, уважения суверенитета, невмешательства во внутренние дела друг друга, взаимной выгоды, братской солидарности и товарищеской взаимопомощи. Основные принципы сотрудничества социалистических государств в их единстве с классовыми целями этого сотрудничества и образуют социалистический интернационализм как наиболее общий принцип социалистических международных отношений»³.

Социалистический интернационализм в отношениях между социалистическими странами противостоит любым проявлениям националистических тенденций. «Марксизм, — указывал В. И. Ленин, — неприми-

¹ См. подробнее: Конституционные основы внешней политики Советского государства. С. 97–105.

² См.: Конституционные основы внешней политики Советского государства. С. 104.

³ Совет Экономической Взаимопомощи. Основные правовые проблемы. М., 1975. С. 97.

рим с национализмом, будь он самый «справедливый», «чистенький», тонкий и цивилизованный. Марксизм выдвигает на место всякого национализма — интернационализм...»¹ Национальный эгоизм, самоограничение связей в рамках мировой системы социализма неизбежно ставят под угрозу завоевания социализма, подлинную независимость и суверенитет отдельных социалистических государств.

Закрепляя принцип социалистического интернационализма в качестве одного из важнейших принципов внешнеполитической деятельности Советского государства, Конституция СССР (ст. 30) устанавливает: «СССР как составная часть мировой системы социализма, социалистического содружества развивает и укрепляет дружбу и сотрудничество, товарищескую взаимопомощь со странами социализма на основе принципа социалистического интернационализма, активно участвует в экономической интеграции и в международном социалистическом разделении труда».

Сотрудничество СССР с братскими социалистическими странами выражается в совместном решении вопросов хозяйственного и культурного строительства, обороны, в совместной борьбе против империализма на мировой арене.

Ярким проявлением невиданных ранее в истории международных связей является сотрудничество социалистических стран в рамках Совета Экономической Взаимопомощи, созданного в 1949 г. Братские страны СЭВ образуют самое крупное в мире экономическое сообщество, превосходящее по темпам роста совокупного народно-хозяйственного потенциала любую другую международную экономическую организацию².

Высокий уровень развития производительных сил, рост материального и культурного уровня жизни населения, превосходство темпов экономического развития стран — членов СЭВ по сравнению с развитыми капиталистическими странами подготовили необходимые условия для перехода социалистических государств к новому, более высокому этапу развития мировой социалистической системы, развития и углубления разностороннего экономического и научно-технического сотрудничества стран — членов СЭВ — этапу социалистической, экономической интеграции, получившему отражение в Комплексной программе дальнейшего углубления и совершенствования сотруд-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 24. С. 131.

² См. подробнее: *Сергеев В. П.* Проблемы экономического сближения стран социализма. М., 1969; *Кормнов Ю. Ф.* Развитие социалистической экономической интеграции. М., 1976; *Ларионов К. А.* Социалистическая экономическая интеграция. М., 1977; *Миронов Н. В.* Правовые формы социалистической интеграции. М., 1977.

ничества и развития социалистической, экономической интеграции стран — членов СЭВ, принятой в 1971 г.¹

Комплексная программа обеспечивает ее участникам реальное сочетание взаимной выгоды, строгого соблюдения национальных интересов и полного равноправия. Работа по ее выполнению привела к тому, что уже сейчас значительно углубилось хозяйственное взаимодействие стран — членов СЭВ, увеличилась взаимодополняемость их экономик, принесли значительную экономическую выгоду каждой из этих стран².

В противоположность международному капиталистическому разделению труда, которое выражает отношения эксплуатации слабого сильными, складывается стихийно, в ходе острой конкурентной борьбы и экспансии капиталистических монополий, углубляет неравенство уровней экономического развития, приводит к образованию уродливой, однобокой структуры экономики слаборазвитых стран, международное социалистическое разделение труда осуществляется сознательно и планомерно в соответствии с жизненными интересами отдельных государств и социалистического содружества в целом, при сочетании международной специализации с комплексным развитием экономики отдельных стран.

Являясь активным участником международного социалистического разделения труда, СССР вносит значительный вклад в развитие народного хозяйства других социалистических стран. В свою очередь, социалистические страны помогают удовлетворять потребности народного хозяйства СССР.

Подлинно демократический тип межгосударственных отношений, основанных на принципах социалистического интернационализма, полного равноправия и уважения национального суверенитета, проявляется и в деятельности Организации Варшавского договора, образованной в 1951 г. За время своего существования эта организация убедительно доказала, что она является сугубо оборонительным союзом, надежно служащим интересам мира и социализма³.

Для решения вопросов сотрудничества социалистические страны активно используют в настоящее время регулярные двусторонние и многосторонние встречи партийных и государственных делегаций, обмен различного рода информацией и т. п.

¹ Комплексная программа дальнейшего углубления и совершенствования сотрудничества и развития социалистической экономической интеграции стран — членов СЭВ. М., 1972.

² См. подробнее: *Богомолов О.* СЭВ: Экономическая стратегия 80-х годов // Коммунист. 1983. № 7. С. 73—84; *Тихонов Н.* Основа упрочения содружества стран. СЭВ // Коммунист. 1984. № 10. С. 3—15.

³ См.: Организация Варшавского договора. (Документы и материалы 1955—1980). М., 1980.

Кутафин О. Е.

СТАНОВЛЕНИЕ, РАЗВИТИЕ И КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ СТАТУС РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

§ 1. Становление и развитие Российской Федерации

Возникшая в результате победы Октябрьской революции Российская Советская Республика являлась унитарным государством. Она была провозглашена в границах дореволюционной, царской России. Однако многонациональность России и провозглашение советской властью права наций на самоопределение активизировали тенденцию к ее распаду, возникшую еще до Октября, когда народы, разбуженные Февральской революцией 1917 года, усилили национально-освободительное движение.

Уже в конце 1917 года от России отделилась Финляндия, ставшая независимым государством. В декабре 1917 года была провозглашена независимая Украинская Советская Республика. Одновременно шел процесс усложнения формы государственного единства самой Российской Советской Республики, превращения ее в федеративное государство.

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов в январе 1918 года, провозгласила Россию федерацией.

Принципиальные положения о федерации, закрепленные в Декларации, были развиты в резолюции съезда «О федеральных учреждениях Российской Республики»². Декларация провозгласила: «Советская Российская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик».

Подчеркивая стремление «создать действительно свободный и добровольный, а следовательно, тем более полный и прочный, союз трудящихся классов всех наций России», Декларация ограничивалась

¹ *Кутафин О. Е.* Становление, развитие и конституционно-правовой статус Российской Федерации. Глава 15. Государственное право Российской Федерации: учебник / под ред. О. Е. Кутафина, доктора юридических наук, профессора, академика РАЕН. М.: Юридическая литература. 1996 г.

² СУ РСФСР. 1918. № 15. Ст. 215.

установлением лишь наиболее общих принципов. Она предоставляла возможность рабочим и крестьянам каждой нации самостоятельно решить, желают ли они войти в состав Российской Федерации или нет, а если желают, то на каких основаниях. Это же положение подчеркивалось и в резолюции «О федеральных учреждениях Российской Республики», которая тоже уточняла способ установления отношений между центральной властью и органами будущих республик.

Вскоре после съезда началось практическое формирование Российской Федерации, государственное строительство ее составных частей. Первой автономной частью России стала Советская Латвия. В Декларации о самоопределении Латвии от 24 декабря 1917 г. указывалось: «Латвийское советское правительство исходит из факта автономии Латвии по отношению к Советской России...». 25 декабря 1917 г. I Всеукраинский съезд Советов объявил Украинскую республику федеративной частью Российской республики. Формально Украина не называлась автономной, однако фактически отношения между Украиной и Россией складывались на основе автономии Украины.

Одной из первых в составе Российской Федерации оказалась и Туркестанская советская республика, которая была провозглашена весной 1918 г. В это же время возникли Терская, Кубано-Черноморская, Донская, Таврическая советские республики, которые объявили себя частями Российской Федерации. Делались попытки создания Татаро-Башкирской республики¹. Правда, почти все они оказались недолговечными, и впоследствии на их месте были созданы другие автономные образования (например, Горская, Крымская автономные республики).

В июле 1918 г. была принята Конституция Российской Социалистической Федеративной Советской Республики, которая закрепила федеративный принцип организации государственного единства РСФСР. В ней указывалось (ст. 11), что «Советы областей, отличающихся особым бытом и национальным составом, могут объединиться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных объединений вообще, стоят областные съезды Советов и их исполнительные органы. Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую Республику». Таким образом, Конституция РСФСР твердо определила форму федерации, складывающейся в России. РСФСР должна была стать федеративным государством с автономными образованиями.

¹ См. подробнее: *Чистяков О. И.* Становление Российской Федерации (1917–1922). М., 1996. С. 107–110, 123–126.

В первой половине 1918 года основной и единственной формой автономии была автономная республика. Однако уже во второй половине 1918 года создается новая форма автономии – трудовая коммуна, а с 1920 года начинает широко применяться еще одна форма автономии – автономная область.

В конце 1918 года была образована Трудовая коммуна немцев Поволжья, впоследствии ставшая автономной республикой (1924 г.). В 1919 году в составе РСФСР была образована Башкирская АССР, а в 1920–1921 годах – Киргизская (Казахская) АССР, Татарская, Дагестанская, Горская автономные республики, Карельская трудовая коммуна, Чувашская, Калмыцкая, Марийская, Вотская (Удмуртская) автономные области. В 1921–1922 годах в составе РСФСР создаются Якутская АССР, а также Карачаево-Черкесская, Кабардино-Балкарская, Коми, Монголо-Бурятская и ряд других автономных областей.

К концу 1922 года основная масса народов России завершила создание своей автономии. Надо сказать, что все эти автономии, образовавшиеся после принятия Конституции, формировались на основе законов центральной власти. После принятия общероссийского закона о провозглашении автономии созывались учредительные съезды Советов автономных единиц, на которых акт провозглашения автономии реализовывался.

Высшей формой автономии была автономная республика, которая являлась государством, имеющим свой государственный механизм, свою конституцию (или закон, выполняющий ее функции). В отличие от автономной республики автономные трудовые коммуны не имели атрибутов государственности. Аналогичный с трудовыми коммунами Наряду с внутренним развитием Российской Федерации в 1917–1922 годах возникают и развиваются ее связи с другими независимыми республиками, образовавшимися в это время. Гражданская война оторвала от центра наиболее крупные национальные районы России, которые стали независимыми республиками. Российская Федерация признала полную государственную самостоятельность Эстонии, Латвии и Литвы (декабрь 1918 г.), Белоруссии (январь 1919 г.), Украины (январь–февраль 1919 г.). В 1920 году образовались Азербайджанская и Армянская советские республики, а в начале 1921 года – Грузинская советская республика.

Вступление РСФСР в состав Союза ССР совпало с завершением становления самой Российской Федерации. С 1923 года начинается новый этап в развитии формы государственного единства республики. Он прежде всего характеризуется изменением форм автономии. В 1923 году упраздняются автономные трудовые коммуны. Обе существовавшие трудовые коммуны – немцев Поволжья и Ка-

рельская – преобразуются в автономные республики. Вскоре возникает новая форма автономии – национальный округ. В 1925 году в составе Пермской области был образован первый в республике национальный округ – Коми-Пермяцкий. В 1929–1930 годах в составе ряда краев и областей РСФСР появляются новые национальные округа – Карякский, Чукотский, Таймырский, Эвенкийский, Ненецкий и др. С созданием национальных округов автономии получили малочисленные народы России, проживающие в северных и северо-восточных районах страны.

Национальные округа как новая форма автономии являлись особенностью лишь Российской Федерации. Ни в одной другой союзной республике они не создавались.

В тот же период можно отметить и переход многих народов России к более высоким формам государственности. Первым шагом в этом направлении стало преобразование округов Горской АССР в автономные области, начавшееся в 1921 году. Так, Кабардинский округ стал Кабардинской, а год спустя – Кабардино-Балкарской автономной областью. В 1922 году из Горской республики выделился Карачай, который после объединения с черкесскими районами Кубано-Черноморской области в январе 1922 года стал Карачаево-Черкесской автономной областью. В 1922 году из Горской автономной республики выделился Чеченский округ, на базе которого была создана Чеченская автономная область. В 1924 году Горская АССР была упразднена и на ее базе созданы две автономные области – Северо-Осетинская и Ингушская.

Экономический, политический и культурный рост российских автономий обусловил переход многих из них к наиболее высокой форме национальной государственности народов России. Северо-Осетинская, Кабардино-Балкарская и некоторые другие автономные области были преобразованы в автономные республики. В 1925 году в автономную республику преобразовалась Чувашская автономная область, а в 1934 году – Удмуртия, тоже бывшая автономной областью.

Конституция СССР 1924 года предусмотрела необходимость приведения союзными республиками своих конституций в соответствие с Конституцией СССР. Выполняя это требование, XII Всероссийский съезд Советов утвердил измененный текст Конституции РСФСР. Согласно Конституции РСФСР в редакции 1925 года ограничивался круг полномочий верховных органов республики. Союзным органам были переданы внешние сношения, оборона, руководство транспортом и связью. Однако Российская Федерация и в рамках Союза ССР оставалась по Конституции суверенным государством, суверенитет которого был ограничен лишь по предметам, отнесенным к компетенции Союза; за РСФСР сохранялось право свободного выхода из Союза.

Многочисленные дополнения в Конституцию РСФСР 1925 года были внесены в связи с развитием автономии. Если Конституция РСФСР 1918 года лишь в трех статьях в общих чертах регулировала проблему автономии, то в Конституции 1925 года ей посвящена специальная глава. Кроме того, вопросы автономии поднимались и в других статьях. Конституция закрепляла формы автономии – автономную республику и автономную область. В ней в общих чертах определялась конструкция их государственного механизма, границы компетенции.

Надо сказать, что в процессе государственного строительства в Российской Федерации переход народов России к более высоким формам государственности не ограничивался рамками автономии. Некоторые народы от автономии перешли к созданию своих союзных республик. Впервые такое крупное преобразование было произведено в связи с национально-государственным размежеванием Средней Азии, когда на месте Туркестанской АССР, Бухарской и Хорезмской советских республик были созданы новые союзные республики – Туркменская и Узбекская, а также некоторые новые автономии.

Этот процесс продолжался и в последующие годы. В 1936 году в связи с принятием новой Конституции СССР Казахская и Киргизская автономные республики были преобразованы в союзные.

Важным этапом в государственном строительстве РСФСР стало принятие 21 января 1937 г. новой Конституции РСФСР. Эта Конституция закрепила наличие в составе Федерации 17 автономных республик и 6 автономных областей, которые перечислялись в Конституции, а также упомянула в связи с установлением системы местных органов государственной власти о наличии в республиках национальных округов. В Конституции в самых общих чертах устанавливался правовой статус автономной республики и автономной области.

После принятия Конституции РСФСР 1937 года во всех автономных республиках были приняты конституции этих республик.

В годы Великой Отечественной войны сталинский тоталитарный режим предпринял ряд репрессивных мер по отношению к целым народам, населяющим Российскую Федерацию, некоторые из которых были обвинены в сотрудничестве с немецко-фашистскими захватчиками. В массовом порядке в восточные районы были депортированы калмыки, балкарцы, чеченцы, ингуши, карачаевцы, крымские татары, турки-месхетинцы, немцы, греки, курды, корейцы и другие народы.

Последовала также ликвидация национальной государственности некоторых из этих народов. В августе 1941 года была ликвидирована автономная республика немцев Поволжья, в октябре 1943 года упразднена Карачаевская автономная область, в декабре 1943 года – Калмыцкая АССР, в марте 1944 года – Чечено-Ингушская автоном-

ная республика, в апреле 1944 года в связи с переселением балкарцев, живущих в Кабардино-Балкарской АССР, она была переименована в Кабардинскую АССР. В июне 1945 года Крымская АССР была преобразована в Крымскую область Российской Федерации.

После XX съезда КПСС репрессированные народы стали восстанавливаться в правах, а государственность многих из них возрождаться. В январе 1957 года была создана Калмыцкая автономная область, которая в июле 1958 года преобразуется в Калмыцкую АССР. В январе 1957 года была восстановлена Чечено-Ингушская АССР. В связи с восстановлением ей была передана часть территории Душкетского и Казбекского районов из состава Грузинской ССР, а также установлена граница между РСФСР и Грузинской ССР, существовавшая до ликвидации Чечено-Ингушской республики. В январе 1957 года Черкесская автономная область была преобразована в Карачаево-Черкесскую автономную область. В январе 1957 года Кабардинская АССР была преобразована в Кабардино-Балкарскую АССР. В 1964 году определенные правовые меры по реабилитации были приняты в отношении немцев Поволжья и крымских татар. 26 апреля 1991 г. в Российской Федерации был принят Закон «О реабилитации репрессированных народов», которым были реабилитированы все репрессированные народы России, а репрессивные акты против них признаны незаконными и преступными¹.

После окончания Великой Отечественной войны территория Российской Федерации существенно расширилась. В состав РСФСР на правах автономной области была включена Тувинская народная республика, преобразованная впоследствии (октябрь 1961 г.) в Тувинскую АССР. В состав РСФСР вошли также область Петсамо (Печенга), принадлежавшая Финляндии, город Кенигсберг с прилегающими к нему районами (Восточная Пруссия), составившие впоследствии Калининградскую область. В 1945 году Союзу ССР Японией были возвращены земли, ранее принадлежавшие России, — Южный Сахалин и Курильские острова, которые тоже вошли в состав территории РСФСР. Кроме того, в июне 1956 года Карело-Финская ССР была преобразована в Карельскую автономную республику, которая снова вошла в состав Российской Федерации.

Вместе с тем в послевоенный период происходят и обратные процессы. 26 апреля 1954 г. из состава РСФСР в состав Украинской ССР была передана Крымская область.

12 апреля 1978 г. принимается новая Конституция РСФСР, которая вновь зафиксировала суверенный статус РСФСР и ее право сво-

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 18. Ст. 572.

бодного выхода из СССР. В соответствии с Конституцией РСФСР 1978 года в Российской Федерации состояли 16 автономных республик, 5 автономных областей и 10 автономных округов (так теперь стали называться бывшие национальные округа), которые перечислялись в ней поименно.

Новая Конституция РСФСР так же, как и принятая в 1977 году новая Конституция СССР, не внесла каких-либо новелл в правовой статус союзных и автономных республик, автономных областей и автономных округов. Между тем реальная жизнь стала активно отходить от конституционных канонов. Последовательная демократизация всех сторон жизни страны, ослабление тоталитарного режима усилили стремление союзных республик к обретению подлинной независимости.

Значительным шагом на этом пути Российской Федерации явилась Декларация «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», принятая 12 июня 1990 г. первым Съездом народных депутатов РСФСР. Она провозгласила государственный суверенитет РСФСР на всей ее территории и заявила о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР.

Однако жизнь пошла дальше. Стремление всех союзных республик к независимости привело к трагедии — развалу Союза ССР.

Процессы, охватившие союзные республики, вскоре получили развитие и в национально-государственных образованиях, находящихся в составе Российской Федерации. Часть из них поставила вопрос о предоставлении им статуса суверенных государств, другие — о признании более высокой формы государственности. В некоторых автономиях усилились сепаратистские настроения, породившие даже требование выхода из состава России (яркий пример — Чеченская республика).

Учитывая все эти процессы, IV Съезд народных депутатов РСФСР признал необходимым повысить правовой статус всех автономных республик, исключив из их названия слово «автономная». Тем самым было установлено новое официальное наименование этих республик — «республики в составе РСФСР»¹. Наряду с этим правовой статус республик в составе Российской Федерации получили все бывшие автономные области, кроме Еврейской автономной области².

10 апреля 1992 г. в Конституцию Российской Федерации был включен в качестве ее составной части Федеративный договор, подпи-

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 22. Ст. 776.

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 27. Ст. 930, 931, 932, 933.

санный его участниками 31 марта 1992 г.¹ Договором признается суверенитет республик в составе Российской Федерации. Субъектами Российской Федерации были признаны края, области, автономная область и автономные округа, города Москва и Санкт-Петербург. Существенно расширились права всех субъектов Российской Федерации. Договором предусмотрено разграничение предметов ведения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов в составе Российской Федерации.

Продолжался процесс совершенствования федеративных отношений в рамках Российской Федерации. 4 июня 1992 г. Верховный Совет Российской Федерации своим законом образовал новую республику в составе Российской Федерации – Ингушскую Республику, выделив ее из состава Чечено-Ингушской Республики².

21 апреля 1992 г. VI Съезд народных депутатов Российской Федерации своим законом внес изменения в официальное название страны. Вместо Российской Советской Федеративной Социалистической Республики она стала называться «Российская Федерация – Россия»³.

Новая Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 г., закрепила федеративное устройство России в составе 89 субъектов, которыми были признаны республики в составе Российской Федерации, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. В ст. 5 Конституции установлено, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

§ 2. Конституционно-правовой статус Российской Федерации

Российская Федерация – это федеративное государство, созданное по воле ее многонационального народа. Ее правовой статус определяется Конституцией Российской Федерации, Декларацией о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., Федеративным договором от 31 марта 1992 г.

Конституционно-правовой статус Российской Федерации характеризуется прежде всего тем, что, как уже отмечалось, она является суверенным государством, обладающим всей полнотой государственной

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 17. Ст. 898.

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 24. Ст. 1307.

³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 20. Ст. 1084.

(законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации находятся в ведении органов власти субъектов Российской Федерации.

Российская Федерация имеет свою Конституцию, которая устанавливает основы конституционного строя государства, характер взаимоотношений между человеком, гражданином, обществом и государством, форму государственного устройства России и характер взаимоотношений Федерации ее субъектами, форму правления, характер взаимоотношений с другими суверенными государствами. Возможность самостоятельно решать все эти вопросы свидетельствует об учредительном характере федеральной государственной власти. Вместе с тем это свидетельствует и о том, что Российская Федерация носит конституционно-правовой характер и не может рассматриваться в качестве договорно-конституционной модели федерации.

Неотъемлемым элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является *территориальное верховенство*. Российская Федерация имеет свою территорию, складывающуюся из территории ее субъектов и включающую сушу, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними, которые образуют материальное содержание государственного суверенитета. Территория Российской Федерации является пространственным пределом ее власти. На эту территорию распространяется суверенитет Российской Федерации.

Российская Федерация обладает высшей властью в отношении своей территории. Ее Конституция и законы имеют верховенство на всей территории. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

Согласно Конституции (ст. 74), на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. Она определяет статус, режим и осуществляет защиту государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального

шельфа. Режим государственной границы устанавливается Законом Российской Федерации от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации»¹, а также иными федеральными нормативными актами, международными договорами и соглашениями Российской Федерации с сопредельными государствами. Эти акты посвящены вопросам, связанным с организацией защиты и изменением государственной границы, процедурой разрешения территориальных споров.

Важным элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является единое федеральное гражданство. Вопросы федерального гражданства регулируются Конституцией Российской Федерации, Законом Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями от 17 июня 1993 г.)². Российская Федерация определяет основания и процедуру приобретения и прекращения гражданства, административный и судебный порядок обжалования решений по вопросам гражданства; порядок разрешения споров между Федерацией и ее субъектами по вопросам гражданства.

Наряду с федеральным гражданством каждая из республик в составе Российской Федерации имеет свое гражданство. Гражданин республики является вместе с тем гражданином Российской Федерации, а утрата федерального гражданства влечет за собой прекращение республиканского гражданства.

Наличие или отсутствие республиканского гражданства не оказывает влияния на правовое положение гражданина Российской Федерации. Каждый ее гражданин обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

Защита прав граждан Российской Федерации за границей осуществляется государственными органами Федерации, ее дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями.

Важным компонентом конституционно-правового статуса Российской Федерации является наличие общих для всей Федерации органов государственной власти. Это Президент — глава государства; Федеральное Собрание — представительный и законодательный орган Российской Федерации; правительство, осуществляющее исполнительную власть Российской Федерации; Конституционный Суд, Вер-

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 17. Ст. 594.

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 243; № 29. Ст. 1112.

ховный Суд и Высший Арбитражный Суд, осуществляющие высшую судебную власть в Российской Федерации. Систему органов прокуратуры в Российской Федерации возглавляет ее Генеральный прокурор.

В системе, структуре и процедурах деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации отражена федеральная природа России. Так, в Совет Федерации — одну из палат федерального парламента — входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации; в состав правительства в соответствии с Положением о федеральных органах власти на переходный период, введенным в действие Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 1993 г., с изменениями и дополнениями от 11 октября 1993 г., входят по должности руководители исполнительной власти субъектов Федерации (ст. 15)¹.

В ст. 5 Конституции Российской Федерации указывается, что ее федеративное устройство основано на государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Конституционно-правовой статус Российской Федерации характеризуется наличием *единой федеральной системы права*, которая включает федеральные нормативные правовые акты; нормативные правовые акты государственных органов субъектов Федерации, а также нормативные правовые акты местных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

К системе права Российской Федерации относятся и некоторые законодательные акты бывшего Союза ССР, если они не противоречат действующему федеральному законодательству.

Согласно Конституции (ст. 15), составной частью правовой системы Российской Федерации являются общепризнанные принципы и нормы международного права и ратифицированные международные договоры Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В число федеральных нормативных правовых актов входят: Конституция Российской Федерации; федеральные конституционные законы; Федеративный договор; федеральные законы; кодексы; нормативные постановления Совета Федерации и Государственной Думы, нормативные акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных министерств, государ-

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 39. Ст. 3597; № 42. Ст. 3993.

ственных комитетов и других ведомств; соглашения о делегировании полномочий Российской Федерации ее субъектам; межгосударственные договоры и межправительственные соглашения Российской Федерации и др.

Единство федеральной правовой системы обеспечивается верховенством Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей ее территории. В свою очередь это единство обеспечивает взаимосвязь и взаимодействие федеральных нормативных актов, нормативных актов субъектов Федерации, местных и муниципальных нормативных актов.

Отрицание верховенства федеральных законов по предметам ведения Российской Федерации, провозглашение верховенства законов ее субъектов ведет к войне законов в рамках единого государства и в конечном счете чревато развалом Российской Федерации.

Ядром правовой системы Российской Федерации служит ее Конституция, которая имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить ее Конституции, которая не только устанавливает правовые пределы нормативной деятельности как Федерации, так и субъектов, но и связывает эту деятельность в единое целое.

Конституционно-правовой статус Российской Федерации характеризуется наличием *федеральной собственности*.

В соответствии с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность»¹ объектами, относящимися исключительно к федеральной собственности, являются объекты, составляющие основу национального богатства страны; объекты, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти и решения общероссийских задач; объекты оборонного производства; объекты отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства России в целом и развитие других отраслей народного хозяйства, и прочие объекты.

К объектам, составляющим основу национального богатства, относятся ресурсы континентального шельфа, территориальных

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 3. Ст. 89.

вод и морской экономической зоны Российской Федерации; охраняемые или особым образом используемые природные объекты (заповедники, в том числе биосферные, национальные природные парки, курорты, а также заказники, имеющие общереспубликанское значение); объекты историко-культурного и природного наследия и художественные ценности, учреждения культуры общероссийского значения, расположенные на территории Российской Федерации.

В России существует Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, состав которого определяется Президентом России. Например, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 6 ноября 1993 г. «О включении отдельных объектов в Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации»¹ в Свод включены: Государственный академический Мариинский театр (г. Санкт-Петербург); Государственный историко-архитектурный и этнографический музей-заповедник «Кижы» (Спасо-Кижский погост, Республика Карелия); Госфильмофонд Российской Федерации (Московская область); Государственный мемориальный и природный заповедник «Музей-усадьба Л. Н. Толстого «Ясная Поляна» (Тулльская область); Жостовская ордена «Знак Почета» фабрика декоративной росписи (Жостовский промысел, Московская область); Российский государственный исторический архив (г. Санкт-Петербург); Российский государственный архив древних актов (г. Москва).

К объектам, необходимым для функционирования федеральных органов власти и решения общероссийских задач, относятся государственная казна Российской Федерации (средства республиканского бюджета Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, фонда социального страхования и других государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации; золотой запас, алмазный и валютный фонды); имущество Вооруженных сил, железнодорожных, пограничных и внутренних войск, органов ФСБ, органов внутренних дел Российской Федерации и других учреждений, финансирование которых осуществляется из республиканского бюджета Российской Федерации, а также расположенных на территории Российской Федерации учреждений, финансировавшихся из государственного бюджета СССР.

К этим объектам относятся также высшие учебные заведения, научно-исследовательские учреждения, предприятия и другие объекты

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 45. Ст. 4334.

Российской академии наук, отраслевых академий наук, Министерства образования Российской Федерации, Министерства науки и технической политики Российской Федерации, Министерства здравоохранения и медицинской промышленности Российской Федерации, государственных научных центров; предприятия и объекты геологической, картографо-геодезической, гидрометеорологической службы, контроля за состоянием и охраны окружающей природной среды и природных ресурсов; предприятия и учреждения санитарно-эпидемиологической и ветеринарной службы, службы защиты растений; предприятия патентной службы, стандартизации и метрологии, машиноиспытательные станции и полигоны; государственные запасы и мобилизационные резервы, а также предприятия, обеспечивающие их сохранение; и др.

Объектами оборонного производства являются все предприятия, производящие системы и элементы вооружения, взрывчатые и отравляющие вещества, расщепляющиеся и радиоактивные материалы, ракетные носители, космические и летательные аппараты, военное снаряжение, предприятия и объекты, обеспечивающие обслуживание, запуск и сопровождение космических аппаратов, осуществляющие научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в указанных областях — независимо от доли военных заказов; защищенные рабочие помещения запасных пунктов управления всех органов государственной власти, а также объекты связи и инженерной инфраструктуры, предназначенные для использования в особый период.

К объектам отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства России в целом и развитие других отраслей народного хозяйства, относятся предприятия добывающей промышленности, за исключением добычи местного сырья, определяемого в соответствии с законодательством Российской Федерации; предприятия топливно-энергетического комплекса; предприятия и объекты электроэнергетики (за исключением объектов инженерной инфраструктуры городов); предприятия и объекты отраслей железнодорожного, воздушного и трубопроводного транспорта, речного и морского флота, предприятия газификации (кроме объектов инженерной инфраструктуры городов); федеральные автомобильные дороги общего пользования и обслуживающие их организации; предприятия связи, телевизионные и радиопередающие центры; государственные племенные и конные заводы и совхозы, селекционно-гибридные центры, государственные семенные инспекции и лаборатории по сортоиспытанию сельскохозяйственных культур, сортоиспытательные станции и участки, предприятия и хозяйства по производству ценных и андромных видов рыб, серпентарии.

К объектам, находящимся исключительно в федеральной собственности, относятся предприятия фармацевтической промышленности, промышленности медико-биологических препаратов; предприятия и организации по производству спиртовой и ликеро-водочной продукции.

Постановление определяет также круг объектов, относящихся к федеральной собственности, которые могут передаваться в государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

В их число входят предприятия всех отраслей народного хозяйства, признанные в соответствии с законодательством Российской Федерации занимающими доминирующее положение на республиканском (Российской Федерации) или местных рынках товаров (работ, услуг), крупнейшие предприятия народного хозяйства; предприятия атомного и энергетического машиностроения; предприятия рыбопромысловой промышленности; зверосовхозы; государственные санаторно-курортные учреждения (не входящие в состав имущества предприятий), объекты гостиничного хозяйства, находящиеся в ведении центральных органов государственной власти Российской Федерации; учреждения здравоохранения и народного образования, культуры и спорта (кроме находящихся в ведении Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, а также относящихся к муниципальной собственности); научно-исследовательские, проектно-конструкторские, геологоразведочные и изыскательские организации, а в случае нахождения их в составе научно-производственных объединений и эти объединения; предприятия автомобильного транспорта (кроме объектов городского пассажирского транспорта); предприятия по строительству и эксплуатации водохозяйственных систем и сооружений; предприятия телевидения и радиовещания, полиграфические предприятия, издательства, информационные и телеграфные агентства, находящиеся в ведении Министерства печати и информации Российской Федерации; средние специальные и профессиональные учебные заведения; предприятия общереспубликанского значения в строительстве, производстве строительных материалов и конструкций; оптово-складские помещения, элеваторное хозяйство, холодильные установки, базы комплектации, имеющие общереспубликанское значение; предприятия, включенные в перечень организаций, привлекаемых для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Статус земли, недр, вод, лесных и других федеральных природных ресурсов определяется по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов

государственной власти ее субъектов. В федеральной собственности находятся земельные участки и другие природные объекты, предназначенные для обеспечения деятельности Президента Российской Федерации, других федеральных органов, Вооруженных Сил, пограничных, внутренних и железнодорожных войск Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус Российской Федерации характеризуется наличием *единой денежной и кредитной системы*.

Денежная система Российской Федерации включает в себя официальную денежную единицу, порядок эмиссии наличных денег, организацию и регулирование денежного обращения. Согласно Федеральному закону от 12 апреля 1995 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)»¹, официальной денежной единицей (валютой) Российской Федерации является рубль. Введение на ее территории других денежных единиц и выпуск денежных суррогатов запрещаются.

Эмиссия наличных денег, организация их обращения и изъятия из обращения на территории Российской Федерации осуществляются исключительно Банком России. Наличные деньги выпускаются в обращение в виде банковских билетов (банкнот) и металлической монеты. Банкноты и монеты являются безусловными обязательствами Банка России и обеспечиваются всеми его активами. Подделка и незаконное изготовление банкнот и монет преследуются по закону.

Организация денежного обращения возлагается на Центральный банк России, который планирует объем производства, перевозку и хранение банкнот и монет, создание их резервных фондов; устанавливает правила хранения, перевозки и инкассации наличных денег; устанавливает признаки платежеспособности денежных знаков и порядок замены поврежденных банкнот и монет, а также их уничтожения; определяет порядок ведения кассовых операций в Российской Федерации.

Расчеты на территории Российской Федерации осуществляются в валюте Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных ее законодательными актами. Порядок и условия расчетов в иностранной валюте на территории Российской Федерации определяются Центральным банком России в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В Российской Федерации существуют единые правила кредитования и кредитных расчетов.

К числу наиболее важных элементов конституционно-правового статуса Российской Федерации относится наличие единых Вооружен-

¹ См.: СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1593.

ных Сил, которые осуществляют защиту ее суверенитета и территориальной целостности.

Российская Федерация определяет структуру и организацию Вооруженных Сил, разрабатывает и осуществляет оборонную политику Федерации.

Существенным элементом конституционно-правового статуса Российской Федерации является государственный язык. В Конституции (ст. 68) установлено, что государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык.

Согласно Закону РСФСР от 25 октября 1991 г. «О языках народов РСФСР»¹, русский язык является основным средством межнационального общения народов России.

Вместе с тем Закон признает равные права народов России на сохранение, развитие и государственную поддержку их языков. Российская Федерация гарантирует всем народам и каждой личности право на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения, обучения, воспитания, интеллектуального творчества; равные возможности для сохранения, изучения и развития, равную социальную, экономическую и юридическую защиту всех языков народов Российской Федерации; особую заботу и внимание к языкам малочисленных народов, а также народов, не имеющих своих национально-государственных и национально-территориальных образований; желательность и необходимость овладения языком межнационального общения и другими языками народов Российской Федерации, проживающих на одной территории².

К числу основных элементов конституционно-правового статуса Российской Федерации относится *ее право внешних сношений с иностранными государствами*, реализуя которое она представляет и защищает как интересы всей Федерации в целом, так и интересы каждого ее субъекта.

Российская Федерация как суверенное государство обладает абсолютной правосубъектностью. Она заключает международные и межгосударственные договоры и соглашения, участвует в работе международных организаций, в системах коллективной безопасности, региональных государственных и межгосударственных союзах.

Проводя единую внешнюю политику, Российская Федерация признает и уважает государственный суверенитет и суверенное равенство

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

² См. также Декларацию о языках народов России // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1742.

всех стран, неотъемлемое право на самоопределение, принципы равноправия и невмешательства во внутренние дела, территориальную целостность и нерушимость существующих границ, отказ от применения силы и угрозы силой, экономических и любых других методов давления, принципы мирного урегулирования споров, права и свободы человека, включая права национальных меньшинств, добросовестное выполнение обязательств и других общепризнанных принципов и норм международного права.

Приоритетны для Российской Федерации отношения с бывшими союзными республиками Союза ССР и в первую очередь с участниками Содружества Независимых Государств.

Российская Федерация обладает исключительным правом объявлять войну и заключать мир.

Важным компонентом конституционно-правового статуса Российской Федерации являются государственные символы – Государственный флаг, Государственный герб и Государственный гимн, – в которых в своеобразной форме выражается государственный суверенитет Российской Федерации; а также столица.

Согласно Конституции (ст. 70), государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом.

В соответствии с Положением о Государственном флаге Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 11 декабря 1993 г.¹, Государственный флаг представляет собой прямоугольное полотнище из трех равновеликих горизонтальных полос: верхней – белого, средней – синего и нижней – красного цветов. Отношение ширины флага к его длине – 2:3.

Государственный флаг Российской Федерации поднимается:

на зданиях палат Федерального Собрания, на зданиях – резиденциях Президента, Правительства, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда – постоянно;

на зданиях центральных органов федеральной исполнительной власти, других органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, а также на жилых домах в дни праздников и памятных событий;

на зданиях дипломатических представительств, консульских учреждений и иных официальных представительств Российской Федерации

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 51. Ст. 4928.

за границей или при международных организациях – в соответствии с нормами международного права, правилами дипломатического протокола и традициями страны пребывания;

на транспортных средствах Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации, руководителей государственных и правительственных делегаций, глав дипломатических представительств, консульских учреждений Российской Федерации за границей, глав постоянных представительств Российской Федерации при международных организациях;

на морских судах, судах внутреннего плавания и других средствах передвижения, на которых в качестве официальных лиц находятся Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации или другие лица, представляющие Президента или Правительство, в соответствии с морскими традициями и правилами дипломатического протокола;

на судах, внесенных в Государственный судовой реестр Российской Федерации или судовой реестр Государственной речной судоходной инспекции, на которые выдан судовой патент, соответствующее судовое свидетельство или судовой билет, – в качестве кормового флага; на буксирных судах, ведущих другие суда или плоты, Государственный флаг Российской Федерации поднимается на носовом флагштоке или гафеле. Судно, плавающее под государственным или национальным флагом иностранного государства, должно при прохождении внутреннего моря и (или) внутренних судоходных путей Российской Федерации либо во время стоянки в порту Российской Федерации в дополнение к своему флагу поднимать и нести в соответствии с международными морскими обычаями также Государственный флаг Российской Федерации.

Государственный флаг Российской Федерации может находиться в рабочих кабинетах ее Президента, председателей палат Федерального Собрания, Председателя Правительства, федеральных судей, прокуроров, председателя Центрального банка Российской Федерации, руководителей центральных органов федеральной исполнительной власти, Уполномоченного по правам человека, руководителей органов исполнительной власти субъектов Федерации, глав местной администрации, глав дипломатических представительств, консульских учреждений и иных официальных представительств Российской Федерации за границей или при международных организациях.

Государственный флаг Российской Федерации может быть поднят при церемониях и во время других торжественных мероприятий, проводимых органами государственной власти Российской Федерации, общественными объединениями, предприятиями, учреждениями

и организациями независимо от форм собственности, а также во время семейных торжественных мероприятий.

Изображение Государственного флага Российской Федерации может наноситься на ее воздушные суда, зарегистрированные в Государственном реестре гражданских воздушных судов России.

Государственный флаг Российской Федерации может быть поднят в знак траура. В таких случаях в верхней части древка (мачты) Государственного флага крепится черная лента, длина которой равна длине полотнища флага. В знак траура Государственный флаг может быть приспущен до половины древка (мачты).

Флаги субъектов Российской Федерации, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, административно-территориальных образований не должны быть идентичны Государственному флагу Российской Федерации. Он не может использоваться в качестве геральдической основы флагов субъектов Федерации, предприятий, учреждений, организаций и административно-территориальных образований.

При одновременном поднятии Государственного флага Российской Федерации и флага ее субъекта, предприятия, учреждения, организации или административно-территориального образования Государственный флаг должен быть поднят с левой стороны здания (если стоять лицом к фасаду), а любой другой флаг — с правой стороны; при одновременном поднятии нескольких флагов Государственный флаг Российской Федерации должен располагаться в центре (а при нечетном числе флагов — левее центра). При этом размер любого другого флага не может быть больше размера Государственного флага Российской Федерации.

Лица, виновные в осквернении Государственного флага Российской Федерации, несут ответственность в соответствии с ее законодательством.

В соответствии с Положением о Государственном гербе Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации 30 ноября 1993 г.¹, Государственный герб представляет собой изображение золотого двуглавого орла, помещенного на красном геральдическом щите; над орлом — три исторические короны Петра Великого (над головами — две малые и над ними — одна большего размера); в лапах орла — скипетр и держава; на груди орла на красном щите — всадник, поражающий копьем дракона. Допускается воспроизведение Государственного герба в одноцветном варианте, а также его воспроизведение в виде главной фигуры — двуглавого орла.

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 49. Ст. 4761.

Государственный герб (многоцветный вариант) помещается на бланках федеральных законов, указов и распоряжений Президента, постановлений и распоряжений Правительства, решений Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Он помещается на бланках Президента, палат Федерального Собрания, Правительства, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации; центральных органов федеральной исполнительной власти; федеральных судов; Прокуратуры; Центрального банка Российской Федерации; Уполномоченного по правам человека; Счетной палаты; дипломатических представительств, консульских учреждений и иных официальных представительств Российской Федерации за границей.

Государственный герб Российской Федерации помещается также: на паспортах ее граждан или документах, заменяющих их, и на иных документах, выдаваемых органами государственной власти;

на гербовых печатях органов государственной власти;

на официальных резиденциях органов государственной власти, в кабинете Президента Российской Федерации и на его транспортных средствах, в залах заседаний палат Федерального Собрания, зале заседаний Правительства Российской Федерации, залах заседаний федеральных судов, кабинете Уполномоченного по правам человека, кабинете Генерального прокурора Российской Федерации, а также на зданиях дипломатических представительств, консульских учреждений и иных официальных представительств Российской Федерации за границей;

на пограничных знаках (основных пограничных столбах) и пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

Государственный герб Российской Федерации может помещаться:

на знаменах и флагах Вооруженных Сил Российской Федерации, Внутренних войск Министерства внутренних дел, Пограничных войск;

на знаках различия военнослужащих, рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, а также на форменной одежде дипломатического персонала;

на денежных знаках, орденах и медалях Российской Федерации.

Другие случаи официального воспроизведения изображения Государственного герба Российской Федерации устанавливаются ее Президентом.

Согласно Положению о Государственном гимне Российской Федерации, утвержденному Указом Президента Российской Федерации 11 декабря 1993 г.¹, Государственным гимном является мелодия, созданная на основе «Патриотической песни» М. И. Глинки.

¹ См.: Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 51. Ст. 4929.

Государственный гимн Российской Федерации исполняется во время торжественных церемоний и иных мероприятий, проводимых государственными органами:

- при поднятии Государственного флага Российской Федерации;
- после принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации;
- при открытии и закрытии сессий палат Федерального Собрания;
- при открытии памятников и памятных знаков;
- при вручении государственных наград Российской Федерации;
- при встрече и проходах глав государств и представительств зарубежных стран, посещающих Российскую Федерацию с официальным визитом; в этом случае Государственный гимн исполняется после исполнения государственного гимна соответствующей страны;
- при открытии и закрытии торжественных собраний, посвященных государственным праздникам Российской Федерации.

Государственный гимн Российской Федерации транслируется государственными телерадиокомпаниями: в новогоднюю ночь после боя часов, отмечающего наступление нового года; при телевещании перед выходом в эфир первой телепрограммы – в дни государственных праздников России; при радиовещании – ежедневно перед выходом в эфир первой и по окончании последней радиопрограммы, а при непрерывном вещании – в 6 часов и в 24 часа московского времени.

Исполнение Государственного гимна Российской Федерации в воинских частях, на военных кораблях и судах регламентируется воинскими уставами.

Иные случаи обязательного исполнения Государственного гимна устанавливаются Президентом Российской Федерации.

При проведении официальных мероприятий за границей исполнение Государственного гимна Российской Федерации осуществляется в соответствии с правилами, установленными Министерством иностранных дел Российской Федерации с учетом практики страны пребывания.

Допускается исполнение Государственного гимна при проведении спортивных соревнований с учетом существующей практики спортивных организаций. Государственный гимн может исполняться и в иных случаях с разрешения Правительства Российской Федерации.

При публичном исполнении Государственного гимна присутствующие выслушивают его стоя, мужчины – без головных уборов.

Российская Федерация имеет свою столицу. Согласно Конституции (ст. 70), столицей России является город Москва. Статус столицы

устанавливается Законом Российской Федерации от 15 апреля 1993 г. «О статусе столицы Российской Федерации»¹.

Столица Российской Федерации является местом нахождения ее федеральных органов государственной власти, представительств республик в составе Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатических представительств иностранных государств в Российской Федерации.

Территорией столицы Российской Федерации является территория города Москвы.

Конституционно-правовой статус Российской Федерации находит свое конкретное юридическое выражение также в закрепленных Конституцией предметах ведения Российской Федерации, реализуемых ее органами государственной власти.

Конституция закрепляет предметы ведения, принадлежащие исключительно Российской Федерации (ст. 71), и предметы, находящиеся в совместном ведении Федерации и ее субъектов (ст. 72).

В сфере государственного строительства к предметам ведения, принадлежащим исключительно Российской Федерации, относятся принятие и изменение ее Конституции и федеральных законов, а также контроль за их соблюдением; федеративное устройство и территория Российской Федерации; регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств.

Российская Федерация устанавливает систему федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядок их организации и деятельности. Она формирует федеральные органы государственной власти.

В исключительном ведении Российской Федерации находятся судоустройство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности; федеральное коллизионное право.

Российская Федерация устанавливает государственные награды и почетные звания Российской Федерации. В ее исключительном ведении находятся государственная служба; установление основ федеральной политики и федеральных программ в области государственного и национального развития Федерации.

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 683.

В сфере экономического и социально-культурного строительства в исключительном ведении Российской Федерации находятся федеральная государственная собственность и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральных программ в области экономического, экологического, социального, культурного развития Российской Федерации.

Российская Федерация определяет правовые основы единого рынка; осуществляет финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежную эмиссию. Она устанавливает основы ценовой политики. В ее исключительном ведении находятся федеральные экономические службы, включая федеральные банки.

Российская Федерация определяет федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития. В ее ведении находятся федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе.

К предметам исключительного ведения Российской Федерации принадлежат метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет.

В сфере внешних сношений и защиты государственного суверенитета ведению Российской Федерации подлежат ее внешняя политика и международные отношения, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения Российской Федерации.

К ведению Российской Федерации относятся также оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования.

На Российскую Федерацию возложены определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

Все другие имеющиеся у нее полномочия Российская Федерация осуществляет совместно с ее субъектами.

По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей ее территории. По предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы.

По Конституции (ст. 78) федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Федеральные органы исполнительной власти по согласованию с органами исполнительной власти субъектов Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В свою очередь органы исполнительной власти субъектов Федерации по согласованию с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Объем полномочий Федерации и ее субъектов корректируется договорами и соглашениями о перераспределении полномочий между ними.

Конституция (ст. 79) устанавливает также, что Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя России.

§ 3. Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации

В составе Российской Федерации в качестве ее субъектов в настоящее время находится 21 республика: Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика – Чуваш республики (ст. 65 Конституции).

Эти республики существенно отличаются друг от друга по размеру территории, численности населения и т. д. Например, территория Республики Бурятия составляет 351,3 тыс. кв. км, тогда как Республика Северная Осетия – Алания имеет территорию размером в 8 тыс. кв. км. Население Республики Башкортостан более чем в 5 раз превышает население Кабардино-Балкарской Республики и более чем в 16 раз – население Республики Тыва. Однако эти различия не оказывают влияния ни на их место в составе Российской Федерации, ни на объем их полномочий. Таким образом, все республики имеют равный конституционно-правовой статус в составе Российской Федерации.

Республика в составе Российской Федерации – это демократическое правовое государство, созданное в ее рамках.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 66), статус республики определяется федеральной Конституцией и конституцией республики. Таким образом, Конституция Российской Федерации устанавливает конституционно-правовой характер взаимоотношений между Федерацией и ее субъектами – республиками в составе Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус республики характеризуется прежде всего тем, что республика является государством в составе Российской Федерации, обладающим всей полнотой государственной (законодательной, исполнительной, судебной) власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые в соответствии с Конституцией России находятся в ведении федеральных органов государственной власти. Государственная власть республики исходит от ее народа, реализовавшего свое право на самоопределение в форме государства в составе Российской Федерации.

Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации далее характеризуется тем, что каждая республика имеет свою территорию. Так, Конституция Республики Саха (Якутия) устанавливает, что территория республики принадлежит ее многонациональному народу и является исконной землей традиционного расселения ее коренных народов. Пределы территории республики определяются ее государственной границей.

Республика имеет внутреннюю границу, отделяющую ее от других субъектов Российской Федерации. Она может иметь и внешнюю границу, отделяющую ее от иностранных государств. Внешняя граница республики является одновременно государственной границей Российской Федерации. Она определяется международными договорами и соглашениями Российской Федерации с иностранными государствами.

Республика обладает территориальным верховенством. Ее территория – пространственный предел ее власти. Высшие органы государственной власти республики распространяют свою власть на всю территорию республики.

Территория республики не может быть изменена без ее согласия. Границы между субъектами Российской Федерации, согласно федеральной Конституции (ст. 67), могут быть изменены с их взаимного согласия.

В конституции республики устанавливается порядок выражения такого согласия. Например, по Конституции Республики Бурятия (ст. 60) изменение территории республики осуществляется путем ре-

ферендума. При этом решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан республики, в том числе более половины граждан бурятской национальности, принявших участие в голосовании.

Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации характеризуется и тем, что каждая республика имеет свою конституционно-правовую систему, которая включает конституцию республики, республиканские законы и другие нормативные правовые акты, изданные в пределах ее компетенции, договоры и соглашения республики с Российской Федерацией, с другими ее субъектами, а также с зарубежными странами, акты о делегировании полномочий.

Каждая республика принимает свою конституцию, которая закрепляет основы ее конституционного строя; права, свободы и обязанности человека и гражданина в республике; государственно-правовой статус республики; систему, принципы организации и деятельности, а также компетенцию законодательных, исполнительных и судебных органов республики и органов местного самоуправления.

Имеющиеся у республик конституции устанавливаются ими самостоятельно. Они принимаются в порядке, определенном самой республикой, и не нуждаются в последующем их утверждении органами государственной власти Российской Федерации. Так, согласно Конституции (Основному закону) Республики Карелия (ст. 57), принятие Конституции Республики Карелия и внесение в нее изменений и дополнений относятся к ведению Палаты Представителей Законодательного Собрания Республики.

Республика самостоятельно разрабатывает и принимает и другие нормативные правовые акты.

Законы республики, принятые в пределах ее полномочий, на территории данной республики обладают верховенством и обязательны к исполнению всеми юридическими и физическими лицами.

Являясь относительно самостоятельной, республиканская конституционно-правовая система входит в федеральную конституционно-правовую систему в качестве ее составной части. Поэтому конституции, законы и иные нормативные правовые акты республик не могут противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам, принятым в пределах полномочий Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и актом, изданным в республике, действует федеральный закон.

Вместе с тем в случае противоречия между федеральным законом, изданным вне пределов полномочий Российской Федерации, и нормативным правовым актом республики действует нормативный правовой акт последней.

Республика в составе Российской Федерации пользуется правом законодательной инициативы в Федеральном Собрании Российской Федерации. Она вправе участвовать в разработке федеральных нормативных правовых актов по предметам совместного ведения Федерации и республик в ее составе.

При нарушении федеральными властями прерогатив республики в области нормотворческой деятельности она вправе обратиться за защитой своих интересов в Конституционный Суд Российской Федерации.

Республика в составе Российской Федерации самостоятельно определяет систему своих органов государственной власти в соответствии с основами конституционного строя, общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации и республиканским законодательством.

Каждая республика имеет свой законодательный (представительный) орган – парламент; главу исполнительной власти или главу республики (Президента); свое правительство; свои Верховный суд и Высший арбитражный суд. Многие республики имеют свой Конституционный суд. Систему органов прокуратуры в республике возглавляет прокурор республики, подчиненный Генеральному прокурору Российской Федерации.

В пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и республик в ее составе органы исполнительной власти этих республик входят в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

В Москве при Президенте Российской Федерации имеются постоянные представительства республик, главная задача которых заключается в координации взаимодействия республиканских правительств с Администрацией Президента Российской Федерации.

Важным компонентом конституционно-правового статуса республики в составе Российской Федерации является наличие республиканского гражданства. Каждая республика имеет свое гражданство, которое определяется республиканским законом.

В большинстве республик сохраняется принцип единого российского гражданства. Например, согласно Конституции Республики Бурятия (ст. 12), гражданин Республики Бурятия является одновременно гражданином Российской Федерации, а также может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с законодательством Российской Федерации или международными договорами Российской Федерации и Республики Бурятия. Значит, наличие гражданства Российской Федерации и гражданства республики в ее составе означает не двойное гражданство, а лишь два уровня единого гражданства.

Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации характеризуется наличием республиканской собственности. Она включает землю, ее недра, леса, воды, растительный и животный мир, другие природные богатства, находящиеся на их территории, а также памятники истории и культуры и другие ценности национального достояния. Эти объекты используются для обеспечения материальных и духовных потребностей народов соответствующих республик.

Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами регулируются Основами законодательства Российской Федерации и законодательством республик в ее составе. По взаимной договоренности между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти республик в составе Российской Федерации часть природных ресурсов может приобретать статус федеральных.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 68), республика в ее составе вправе устанавливать *свой государственный язык*. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик он употребляется наряду с государственным языком Российской Федерации.

Так, Конституцией Республики Коми (ст. 67) статус государственного предоставлен коми и русскому языкам; Конституцией Республики Бурятия (ст. 67) — бурятскому и русскому языкам; Степным Уложением (Основным законом) Республики Калмыкия (ст. 18) — калмыцкому и русскому языкам.

Республика признает и гарантирует равные права всех национальных языков на их сохранение и развитие. Например, в Конституции Республики Бурятия (ст. 67) указывается: «Республика Бурятия гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития».

В местностях компактного проживания национальных групп, не имеющих своих национально-государственных и национально-территориальных образований, наряду с государственными языками республик в составе Российской Федерации в официальных сферах общения может использоваться язык населения данной местности.

Республика в составе Российской Федерации обладает международной правосубъектностью. Она вправе выступать в качестве участника международных отношений и внешнеэкономических связей, подписывать договоры и соглашения с иностранными государствами, открывать зарубежные представительства, участвовать в деятельности международных организаций. Так, Конституция Республики Башкортостан (ст. 74) устанавливает, что республика является самостоятель-

ным участником международных и внешнеэкономических отношений и связей, вступает в отношения с другими государствами, заключает международные договоры и обменивается дипломатическими, консульскими, торговыми и иными представительствами, участвует в деятельности международных организаций.

Однако международная правосубъектность республик ограничена. Она не может противоречить Конституции и законам Российской Федерации, Федеративному договору. Ее координация осуществляется федеральными органами государственной власти совместно с республиками в составе Российской Федерации.

Наконец, одним из элементов конституционно-правового статуса республики в составе Российской Федерации является ее право на *государственную* символику, включающую Государственный герб, Государственный флаг и Государственный гимн, а также на столицу.

Каждая республика в составе Российской Федерации самостоятельно утверждает свои Государственный герб, Государственный флаг и Государственный гимн – официальные символы государства, выражающие его самобытность и исторические традиции народов, населяющих эти республики, а также столицу.

Например, согласно гл. 18 Конституции Республики Тыва, ее Государственным гербом является изображение на голубом фоне всадника в тыва национальной одежде, скачущего на лошади навстречу лучам восходящего солнца. В основании герба на традиционной ленте «кадак» белого цвета надпись на тыва языке «Тыва». Всадник, лошадь, солнце и его лучи, надпись «Тыва» выполнены золотым (желтым) цветом. Изображение заключено в обрамление пятилепестковой формы с чередованием по контуру полос золотого (желтого), белого и золотого (желтого) цветов.

Государственный флаг Республики Тыва представляет собой голубое прямоугольное полотнище. Со стороны древка из верхнего и нижнего углов флага исходят наклонные белые и голубые полосы. Голубые полосы образуют при соединении одну полосу, проходящую вдоль длины флага по его середине. Параллельно с ней, сверху и снизу, проходят белые полосы. Условный треугольник, образованный белыми полосами, исходящими из верхнего и нижнего углов флага, и его левым краем, имеет золотой (желтый) цвет. Отношение ширины флага к его длине 1:2.

Республика Тыва, указывается в ее Конституции, имеет Государственный гимн. Столицей Республики Тыва является город Кызыл. Статус столицы определяется законом Республики Тыва.

В Российской Федерации действует Положение о ритуале совместного официального подъема Государственного флага Российской Фе-

дерации и государственных флагов республик в составе Российской Федерации¹. Согласно этому Положению, во время государственных праздничных церемоний государственные флаги республик в составе Российской Федерации поднимаются над входом парадной стороны зданий парламентов республик, органов народного представительства краев, областей, автономной области, автономных округов. Ритуал совместного официального подъема государственных флагов республик в составе Российской Федерации предусматривает установление их слева направо по отношению к наблюдателю, находящемуся лицом к парадной стороне здания, в порядке расположения названий республик согласно русскому алфавиту.

Республики в составе Российской Федерации не вправе в одностороннем порядке изменять свой статус. Однако статус республики не может быть изменен и без ее согласия. По Конституции Российской Федерации (ст. 66) статус республики может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и республики в ее составе в соответствии с федеральным конституционным законом.

В конституциях некоторых республик определен порядок выражения согласия республики на изменение ее конституционно-правового статуса. Так, по Конституции Республики Тыва (ст. 1) изменение ее конституционно-правового статуса осуществляется на основе волеизъявления двух третей граждан республики, обладающих избирательным правом, с принятием соответствующего закона республики. В соответствии с Конституцией Республики Бурятия (ст. 60) изменение ее государственно-правового статуса осуществляется путем референдума. При этом решение считается принятым, если за него проголосовало более половины граждан республики, в том числе больше половины граждан бурятской национальности, принявших участие в голосовании.

Вместе с тем республика в составе Российской Федерации вправе самостоятельно решать вопрос о своем наименовании. Пользуясь этим правом, все республики за последние годы изменили свои наименования. Скажем, Республика Горный Алтай переименована в Республику Алтай, Калмыцкая Советская Социалистическая Республика – в Республику Калмыкия, Марийская Советская Республика – в Республику Марий Эл, Чувашская Советская Социалистическая Республика – в Чувашскую Республику – Чуваш республики, Якутская Советская Социалистическая Республика – в Республику Саха (Якутия).

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 28. Ст. 1616.

Конституция Российской Федерации, Федеративный договор и конституции республик в составе Российской Федерации определяют предметы ведения этих республик. Часть из них составляют предметы совместного ведения Федерации и республик в ее составе. Эти вопросы решаются как федеральными, так и республиканскими органами. Остальные – вопросы, относящиеся к ведению самих республик и, следовательно, находящиеся вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации.

Предметы совместного ведения Федерации и республик в ее составе можно разделить на три группы.

В области государственного строительства в совместном ведении Российской Федерации и республик в ее составе находится прежде всего обеспечение соответствия конституций и законов республик Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Обеспечение верховенства федерального закона в современной российской государственности играет особую роль, если учитывать те центробежные тенденции, которые обнаружились в России в последние годы. Вот почему проведение в жизнь этого принципа дело как самой Федерации, так и всех ее субъектов, заинтересованных в ее сохранении и нормальном функционировании. Речь, разумеется, не идет о копировании республиканским законодательством федерального. Речь идет о последовательном проведении в жизнь тех принципов, на которых базируются взаимоотношения Федерации и ее субъектов, а также о приведении в соответствие с федеральным законодательством тех законодательных актов республик, которые были приняты под влиянием упомянутых центробежных сил.

В совместном ведении Российской Федерации и республик находятся также защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режима пограничных зон.

К совместному ведению Российской Федерации и республик в ее составе отнесен большой круг вопросов законодательного регулирования. Это административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Вопросами совместного ведения Российской Федерации и республик в ее составе в области государственного строительства являются кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура и нотариат; установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В области экономического и социально-культурного строительства к совместному ведению Российской Федерации и республик в ее со-

ставе относятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

Российская Федерация и республики в ее составе совместно ведают общими вопросами воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; охраной памятников истории и культуры; защитой исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; координацией вопросов здравоохранения; защитой семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защитой, включая социальное обеспечение; осуществлением мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацией их последствий.

Если чрезвычайное положение вводится федеральными органами государственной власти Российской Федерации на территории республики, необходимо предварительное согласие органов государственной власти этой республики. Если обстоятельства, служащие основанием для введения чрезвычайного положения, затрагивают территорию только одной республики в составе Российской Федерации, чрезвычайное положение в этой республике может быть введено органами государственной власти этой республики с немедленным уведомлением Президента Российской Федерации и парламента Российской Федерации и осуществляется в соответствии с федеральным законом.

Особую область совместного ведения Российской Федерации и республик составляют внешние сношения, где общей заботой Федерации и находящихся в ее составе республик является координация международных и внешнеэкономических связей республик, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 76), по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Правда, согласно Федеративному договору по вопросам совместного ведения федеральные органы государственной власти Российской Федерации издадут Основы законодательства, в соответствии с которыми органы власти республики в составе Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных правовых актов. Однако в этой части Федеративный договор не действует, поскольку в соответствии с п. 1 Раздела

второго Конституции Российской Федерации в случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора действуют положения Конституции Российской Федерации.

Законопроекты по предметам совместного ведения, разработанные федеральными органами государственной власти, направляются республикам в составе Российской Федерации, соответствующие предложения которых рассматриваются федеральными органами государственной власти.

Согласно Договору 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», федеральными и республиканскими органами государственной власти совместно осуществляется и целый ряд других полномочий. В их число входят защита суверенитета и территориальной целостности; организация мобилизационной подготовки народного хозяйства, руководство разработкой и производством вооружений и военной техники на территории Республики Татарстан; вопросы продажи оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, а также конверсии оборонной промышленности; общие и коллизионные вопросы гражданства; координация ценовой политики; образование фондов регионального развития; проведение денежной политики; управление объектами собственности Российской Федерации или Республики Татарстан, которые могут быть переданы в совместное управление с учетом заинтересованности по добровольному и взаимному согласию; координация деятельности по вопросам геодезии, метеорологической службы, исчисления времени.

К совместно осуществляемым полномочиям относятся также создание общих фондов для финансирования совместных программ; координация управления общими фондами: энергетической системой, магистральным, железнодорожным, трубопроводным, воздушным и водным транспортом, связью, информационными системами; обеспечение режима беспрепятственного и беспошлинного передвижения транспорта, грузов и продукции по воздушным, морским, речным, железнодорожным и шоссейным путям, по трубопроводному транспорту; проведение общей политики в сфере занятости, миграционных процессов; подготовка национальных кадров для школ, учебных заведений, учреждений культуры, средств массовой информации и других учреждений и организаций; обеспечение дошкольных учреждений и учебных заведений литературой на родном языке; координация научных исследований в области истории, культуры народов и их

языков; арбитраж; координация деятельности правоохранительных органов, взаимодействие органов безопасности, разработка и реализация ценовых программ по борьбе с преступностью; другие полномочия, устанавливаемые по взаимной договоренности.

Наряду с вопросами совместного ведения имеется ряд вопросов, относящихся к исключительному ведению республик. Исключительные полномочия республик в составе Российской Федерации определены их конституциями на основе Конституции Российской Федерации и Федеративного договора. Они осуществляются республиканскими высшими органами законодательной, исполнительной и судебной власти.

Например, согласно Конституции Республики Бурятия (ст. 63), к исключительному ведению республики относятся принятие Конституции республики, внесение в нее изменений и дополнений, контроль за ее соблюдением; законодательство республики; территория и административно-территориальное устройство республики; защита государственно-правового статуса республики; гражданство в республике; установление системы республиканских органов власти, порядок их организации и деятельности, формирование государственных органов республики, обеспечение деятельности органов местного самоуправления; государственная служба республики; государственные награды и почетные звания республики.

Республика самостоятельно распоряжается своей государственной собственностью, землей, недрами, лесами и водами, ведает охраной окружающей среды. Она определяет республиканский бюджет, распределяет республиканские и местные налоги, республиканские фонды экономического, социального и культурного развития; осуществляет правовое регулирование политического, экономического и социально-культурного развития республики.

Республика устанавливает и регулирует внешнеэкономические, а также научные и культурные связи с зарубежными странами, представительство в международных организациях. В ее ведение входят заключение Федеративного договора, межпарламентских и межправительственных договоров и соглашений, а также другие вопросы, отнесенные конституцией республики к ведению ее государственных органов.

Закрепленный в конституциях некоторых республик перечень их исключительных полномочий не является исчерпывающим. К полномочиям этих республик могут быть отнесены и другие полномочия, если это не противоречит Конституции Российской Федерации. Иначе говоря, республики в составе Российской Федерации самостоятельно осуществляют полномочия, не отнесенные Конституцией Российской

Федерации и Федеративным договором к категории федеральных или к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации по соглашению с органами исполнительной власти республики в ее составе могут передать этим органам осуществление части своих полномочий. В свою очередь органы исполнительной власти республик в составе Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

§ 4. Конституционно-правовой статус краев, областей, городов федерального значения

В составе Российской Федерации 6 краев, 49 областей и 2 города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург. Они являются государственно-территориальными образованиями в составе Российской Федерации, которым в соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации (ст. 65) придан статус субъектов Российской Федерации.

Статус краев, областей и приравненных к ним городов федерального значения определяется Конституцией Российской Федерации (гл. 3), Федеративным договором от 31 марта 1992 г., включающим в себя Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов федерального значения; другими федеральными актами.

Являясь субъектами Российской Федерации, края, области и города федерального значения обладают определенной учредительной властью. Они вправе принимать свои уставы, законы и иные нормативные правовые акты.

Устав закрепляет конституционно-правовой статус края, области, города федерального значения; организацию государственной власти, порядок нормотворческой деятельности; административно-территориальное деление и организацию местного самоуправления. Так, в Государственном Уставе Краснодарского края содержатся: преамбула; разделы об основных принципах; о Краснодарском крае в составе Российской Федерации; об организации государственной власти; о законодательстве; о собственности и хозяйстве; о финансах и бюджетном устройстве; об административно-территориальном делении и местном самоуправлении; заключительные положения.

Края, области, города федерального значения располагают своей территорией, которая не может быть изменена без их согласия. Гра-

ницы между ними и другими субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их согласия.

Каждый край, область, город федерального значения образуют органы представительной, исполнительной и судебной власти, которые действуют на основе Конституции Российской Федерации, а также уставов края, области, города федерального значения.

Надо сказать, что если прежде органы власти краев, областей, городов республиканского значения относились законодательством к местным органам власти, то в настоящее время они к таковым не относятся, а являются органами государственной власти субъектов Федерации.

Края, области, города федерального значения вправе иметь свою символику. Так, согласно Уставу Иркутской области (ст. 68), область имеет свои герб и флаг, утверждаемые Собранием области. Порядок использования официальной символики области определяется ее законом.

Края, области, города Москва и Санкт-Петербург являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, соглашений с другими краями, областями, а также республиками, автономной областью, автономными округами, если это не противоречит Конституции и закону Российской Федерации. Координация международных и внешнеполитических связей краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации совместно с органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Статус края, области, города федерального значения может быть изменен только по взаимному согласию Российской Федерации и соответствующего края, области, города федерального значения, согласно федеральному конституционному закону. В некоторых уставах краев и областей устанавливается порядок изменения их статуса. Так, по Государственному Уставу Краснодарского края (ст. 16) лишение его статуса субъекта Российской Федерации или придание ему статуса иного субъекта Российской Федерации возможно только на основе Конституции Российской Федерации и Федеративного договора при условии одобрения соответствующего решения на краевом референдуме.

Конституция Российской Федерации обеспечивает участие представителей краев, областей, городов федерального значения в решении вопросов, отнесенных к компетенции Российской Федерации. Для этого от краев, областей и городов федерального значения избираются депутаты в Государственную Думу и входят по два представителя в Совет Федерации: глава законодательного (представительного) и глава испол-

нительного органов государственной власти по должности. Законодательные (представительные) органы власти краев, областей и городов федерального значения обладают правом законодательной инициативы в федеральном парламенте. Кроме того, законодательный (представительный) орган и администрация края, области, города федерального значения вправе вносить на рассмотрение Президента и Правительства Российской Федерации проекты актов, принятие которых относится к компетенции Президента и Правительства.

Края и области имеют свои административные центры.

Конституция Российской Федерации, Федеративный договор и уставы краев, областей и городов федерального значения определяют предметы ведения краев, областей и городов федерального значения. Они подразделяются на предметы совместного ведения Федерации и краев, областей и городов федерального значения и предметы, находящиеся в исключительном ведении последних¹.

Согласно Конституции Российской Федерации и Федеративному договору, в совместном ведении Федерации и краев, областей и городов федерального значения в сфере государственного строительства находятся обеспечение соответствия уставов, законов и иных нормативных правовых актов края, области, города федерального значения Конституции Российской Федерации и федеральным законам; защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режима пограничных зон.

В совместное ведение Российской Федерации и краев, областей и городов федерального значения входит широкий круг вопросов законодательного регулирования, включающий административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

К совместному ведению Российской Федерации и краев, областей и городов федерального значения отнесены также кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура и нотариат, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В сфере экономического и социально-культурного строительства к совместному ведению Российской Федерации и краев, областей, городов федерального значения относятся вопросы владения, поль-

¹ Нужно иметь в виду, что в соответствии с п. 1 Раздела второго Конституции Российской Федерации в случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора действуют положения Конституции.

зования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; охрана окружающей среды и обеспечение экономической безопасности; особо охраняемые природные территории; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами регулируются Основами законодательства Российской Федерации и правовыми актами краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга. По взаимной договоренности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга определяется статус федеральных природных ресурсов.

Российская Федерация и края, области, города федерального значения совместно ведают общими вопросами воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; охраной памятников истории и культуры; защитой исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; координацией вопросов здравоохранения; защитой семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защитой, включая социальное обеспечение; осуществлением мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацией их последствий.

Введение чрезвычайного положения на территории края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации с уведомлением органов власти края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 76), по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы, в соответствии с которыми органы государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая правовые акты.

Законопроекты по предметам совместного ведения направляются краям, областям, городам Москве и Санкт-Петербургу для обсуждения и представления своих предложений.

Все полномочия, не относящиеся к ведению федеральных органов государственной власти и к совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти краев, областей и городов федерального значения, осуществляются органами государственной власти последних самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

В их число, например, по Государственному Уставу Краснодарского края (ст. 20) входят: принятие, изменение и дополнение Государственного Устава, законов и иных правовых актов края, контроль за их соблюдением; установление системы органов законодательной и исполнительной власти края, определение порядка формирования, организации и деятельности этих органов, исходя из общих принципов, закрепленных законодательством Российской Федерации; разработка и исполнение социально-экономических, научно-технических, экологических программ края; распоряжение природными ресурсами, имуществом и финансовыми ресурсами края; решение вопросов административно-территориального деления края; организация и развитие местного самоуправления; учреждение и присвоение почетных званий и премий края; иные полномочия.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции и законам Российской Федерации. И наоборот, органы исполнительной власти края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

Определенными особенностями характеризуется статус такого субъекта Российской Федерации, как Москва, являющегося столицей России. 15 апреля 1993 г. был принят Закон Российской Федерации «О статусе столицы Российской Федерации»¹.

Органы государственной власти города Москвы в связи с осуществлением функций столицы:

предоставляют в установленном законом порядке федеральным органам государственной власти Российской Федерации, представительств республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатическим представительствам иностранных государств в Российской Федерации земельные участки, здания, строения, сооружения и помещения, жилой фонд, жилищно-коммунальные, транспортные и иные услуги;

обеспечивают необходимые условия для проведения общегосударственных и международных мероприятий;

участвуют в разработке и осуществлении целевых федеральных программ развития города Москвы;

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. Ст. 683.

участвуют в содержании и развитии систем связи, федеральных автомобильных дорог общего пользования и иных транспортных систем на территории города Москвы;

согласовывают проект Генерального плана развития города Москвы с федеральными органами государственной власти Российской Федерации.

Затраты Москвы, связанные с осуществлением ею функций столицы, полностью компенсируются за счет субвенций из республиканского бюджета Российской Федерации, за счет платежей за предоставляемые городом услуги, вносимых федеральными органами государственной власти, представительствами республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, города Санкт-Петербурга, а также дипломатическими представительствами иностранных государств в Российской Федерации.

Земельные участки, находящиеся в собственности города Москвы, предоставляются его органами государственной власти для размещения зданий, строений и сооружений, необходимых для выполнения полномочий федеральными органами государственной власти Российской Федерации, в соответствии с перечнем, формируемым Правительством Российской Федерации. Эти земельные участки в установленном законом порядке приобретаются федеральными органами государственной власти в федеральную собственность или предоставляются им в аренду в соответствии с Генеральным планом развития города Москвы и программами развития отдельных городских территорий.

Здания, строения, сооружения и помещения, находящиеся в собственности города Москвы, предоставляются его органами государственной власти федеральным органам государственной власти, представительствам субъектов Федерации в аренду в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В таком же порядке предоставляются в аренду находящиеся в собственности города Москвы здания, строения, сооружения и помещения дипломатическим представительствам иностранных государств в Российской Федерации, если иное не установлено международными договорами Российской Федерации.

§ 5. Конституционно-правовой статус автономной области, автономного округа

В составе Российской Федерации в качестве ее субъектов находятся: Еврейская автономная область, а также Эвенкийский и Таймырский (Долгано-Ненецкий) (в составе Красноярского края); Ненецкий (в составе Архангельской области); Коми-Пермяцкий (в составе Пермской области); Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий (в составе Тюмен-

ской области); Усть-Ордынский Бурятский (в составе Иркутской области); Корякский (в составе Камчатской области); Агинский Бурятский (в составе Читинской области) и Чукотский автономные округа.

Еврейская автономная область является одной из форм национальной государственности народов Российской Федерации. Прежде эта область входила в состав Хабаровского края. В настоящее время в соответствии с Законом от 15 декабря 1990 г. об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР (п. 18) она была выведена из состава края и включена в Российскую Федерацию непосредственно¹.

Автономный округ — национальное государственное образование, отличающееся особым национальным составом и бытом населения. Он является формой национальной государственности малых народностей и этнических групп Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока. До 1990 года все автономные округа находились в составе краев или областей. Законом от 15 декабря 1990 г. автономным округам была предоставлена возможность самостоятельно решать вопрос о вхождении в состав Федерации через край, область или непосредственно. Этим правом воспользовался Чукотский автономный округ, который в соответствии с Законом Российской Федерации от 17 июня 1992 г. входит непосредственно в состав Российской Федерации².

Однако действующая Конституция Российской Федерации такой возможности не предусматривает. В ней указывается (ст. 66), что отношения автономных округов, находящихся в составе края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и соответственно органами государственной власти края или области. В ней также указывается (ст. 67), что границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены только с их взаимного согласия.

Автономные округа обладают огромной территорией при небольшой численности населения. Семь автономных округов имеют территорию от 181,5 тыс. кв. км (Ненецкий) до 860,2 тыс. кв. км (Таймырский), причем пять из них — более полумиллиона квадратных километров. В то же время только в одном из них, Ханты-Мансийском, население составляет более полумиллиона человек.

В каждом автономном округе проживает, как правило, несколько народностей. Например, в Ханты-Мансийском автономном округе

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 29. Ст. 395.

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 28. Ст. 1618.

проживают ханты, манси, коми и ненцы; в Корякском – коряки, чукчи, ительмены и ламуты; в Чукотском – чукчи, эскимосы, эвены, коряки и юкагиры.

Статус автономной области и автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации, Федеративным договором от 31 марта 1992 г., включающим Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, другими федеральными актами.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 66), по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Кроме того, отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти соответственно края или области.

Автономная область и автономные округа обладают элементами учредительной власти. Это проявляется в их праве принимать свои уставы, законы и иные нормативные правовые акты. Устав, исходя из Конституции Российской Федерации и Федеративного договора, закрепляет за автономной областью, автономным округом право решать все вопросы их компетенции, иметь символику, издавать нормативные правовые акты. Автономная область, а также каждый автономный округ имеют свой административный центр.

Автономная область, автономные округа образуют органы представительной, исполнительной и судебной власти, которые функционируют на основе Конституции Российской Федерации, Федеративного договора, уставов автономной области и автономных округов.

Действующая Конституция Российской Федерации обеспечивает непосредственное участие представителей автономии в решении вопросов, отнесенных к компетенции Российской Федерации. Для этого от автономий избираются депутаты в Государственную Думу и входят по два представителя в Совет Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти по должности. Законодательные (представительные) органы власти автономной области и автономных округов пользуются правом законодательной инициативы в федеральном парламенте.

Автономная область и автономные округа являются самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических связей, соглашений с другими субъектами Российской Федерации в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации. Координа-

ция международных и внешнеэкономических связей автономной области и автономных округов осуществляется федеральными органами государственной власти Российской Федерации.

Взаимоотношения между автономными округами, находящимися в составе краев или областей, определяются уставами этих краев, областей и уставами соответствующих автономных округов. Так, в Уставе Иркутской области (гл. 6) указывается, что Усть-Ордынский Бурятский автономный округ находится в составе Российской Федерации, является ее субъектом и входит в Иркутскую область. Область строит свои взаимоотношения с этим автономным округом в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, своим уставом, а также принятыми договорными обязательствами с учетом взаимных интересов. Усть-Ордынскому Бурятскому автономному округу гарантируется представительство в Собрании области. Органы государственной власти Усть-Ордынского Бурятского автономного округа по соглашению с органами государственной власти области могут передавать последним осуществление части своих полномочий. Законы области в части полномочий, переданных автономным округам в соответствии с двусторонними соглашениями, являются обязательными для исполнения на территории Усть-Ордынского Бурятского автономного округа.

Конституция Российской Федерации и уставы автономной области и автономных округов определяют предметы ведения автономной области и автономных округов. Часть из них составляют предметы совместного ведения Федерации и автономий в ее составе. Эти вопросы решаются как федеральными органами, так и органами автономной области и автономных округов. Остальные – вопросы, относящиеся к ведению самих автономий и, следовательно, находящиеся вне пределов ведения и полномочий Российской Федерации.

В области государственного строительства в совместном ведении Российской Федерации и автономий в ее составе находятся обеспечение соответствия уставов, законов и иных нормативных правовых актов автономной области и автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам; защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон.

К совместному ведению Российской Федерации и автономий в ее составе отнесен значительный круг вопросов законодательного регулирования. Это – административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Вопросами совместного ведения Российской Федерации и автономий в ее составе в рассматриваемой сфере являются также кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура и нотариат; установление общих принципов организации системы органов власти и местного самоуправления.

В области экономического и социально-культурного строительства к совместному ведению Российской Федерации и автономий в ее составе относятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; разграничение государственной собственности; природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации.

Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами регулируются Основами законодательства, кодексами, законами Российской Федерации и нормативными правовыми актами автономной области, автономных округов. Статус федеральных природных ресурсов определяется по взаимной договоренности федеральных органов государственной власти и органов власти автономий в составе Российской Федерации с учетом необходимости сохранения и поддержания исторически сложившихся традиционных форм хозяйствования и использования природных ресурсов на соответствующих территориях.

Российская Федерация и автономии в ее составе совместно ведут общими вопросами воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; охраной памятников истории и культуры; защитой исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; координацией вопросов здравоохранения; защитой семьи, материнства, отцовства и детства; социальной защитой, включая социальное обеспечение; осуществлением мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидацией их последствий.

Введение чрезвычайного положения на территории автономной области, автономных округов осуществляется федеральными органами государственной власти с уведомлением органов власти автономной области, автономных округов.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст. 76), по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Правда, согласно Федеративному договору по вопросам совместного ведения федеральные органы государственной власти

Российской Федерации издают Основы законодательства, в соответствии с которыми органы государственной власти автономной области осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая правовые акты, а органы государственной власти автономных округов осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции в соответствии с Основами законодательства, кодексами, законами Российской Федерации, а также договорами с краями и областями, в состав которых входят автономные округа. Однако в этой части Федеративный договор не действует, поскольку в соответствии с п. 1 Раздела второго Конституции Российской Федерации в случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора действуют положения Конституции Российской Федерации.

Законопроекты по предметам совместного ведения направляются федеральными органами государственной власти автономной области, автономным округам для обсуждения и представления своих предложений.

Все полномочия государственной власти, не отнесенные к ведению федеральных органов государственной власти, к совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти автономии, осуществляются органами государственной власти автономной области, автономных округов самостоятельно в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Они составляют исключительные полномочия органов государственной власти автономий.

Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти автономной области, автономных округов могут передавать этим органам осуществление части своих полномочий. В свою очередь органы исполнительной власти автономий в составе Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передать им осуществление части своих полномочий.

§ 4. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации

Административно-территориальное устройство государства — это разделение его территории на определенные части, в соответствии с которыми строится система местных органов государственной власти¹ и органов местного самоуправления. Такие части принято называть *административно-территориальными единицами*.

¹ Следует иметь в виду, что в ряде субъектов Российской Федерации наряду с органами местного самоуправления имеются и местные органы государственной власти. Например, согласно Конституции Республики Башкортостан (ст. 108), в республике устанавливаются два вида местной власти: местное государственное управление и местное самоуправление.

Административно-территориальное устройство является атрибутом любого государства. Однако если унитарное государство само делится на административно-территориальные единицы, то в федеративном государстве такое деление имеют лишь субъекты Федерации.

В Российской Федерации административно-территориальное устройство ее субъектов базируется на ряде принципов. Важнейшим из них является *экономический принцип*, требующий при образовании административно-территориальных единиц учета особенностей хозяйственного профиля, направления развития хозяйства, количества и плотности населения, наличия центров его экономического тяготения и состояния путей сообщения. Реализация этого принципа способствует как развитию производительных сил страны и отдельных ее частей, так и успешному выполнению местными органами государственной власти и органами местного самоуправления стоящих перед ними задач в хозяйственном и социальном развитии соответствующих территорий.

В условиях многонационального государства, каким является Российская Федерация, важную роль играет *национальный принцип* административно-территориального устройства. Он предполагает всесторонний учет национального состава населения и его особенностей при создании и изменении административно-территориальных единиц, что способствует социально-культурному развитию малочисленных наций и народов Российской Федерации.

Успешное решение местными органами государственной власти и органами местного самоуправления стоящих перед ними задач во многом зависит от их близости к населению, позволяющей им лучше удовлетворять повседневные нужды и запросы населения, опираться на его помощь. Поэтому *максимальное приближение как государственного аппарата, так и местного самоуправления к населению* тоже является важным принципом, в соответствии с которым строится административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации.

Действующая в настоящее время в субъектах Российской Федерации система административно-территориальных единиц сложилась в основном в годы советской власти, когда созданное еще Екатериной II административно-территориальное деление Российской империи (губерния – уезд – волость) было постепенно заменено новыми административно-территориальными единицами, которыми стали в Российской Федерации область (край) – округ – район, а затем, после ликвидации округов – область (край) – район.

Действующая Конституция Российской Федерации не регулирует вопросы административно-территориального устройства. Эти во-

просы – область деятельности главным образом субъектов Российской Федерации, каждый из которых решает их самостоятельно, применительно к своим специфическим условиям в конституциях республик в составе Российской Федерации, а также в уставах других ее субъектов.

Так, согласно Конституции Республики Коми (ст. 70), эта республика состоит из следующих административно-территориальных образований: районов – Ижемского, Княжпогостского, Койгородского, Корткеросского, Прилузского, Сыктывдинского, Сысольского, Троицко-Печорского, Удорского, Усть-Вымского, Усть-Куломского, Усть-Цилемского; городов республиканского подчинения – Сыктывкара, Воркуты, Вуктыла, Инты, Печоры, Сосногорска, Усинска и Ухты с подчиненными им территориями.

В ст. 92 Конституции Республики Коми среди административно-территориальных единиц упомянуты и районы в городе.

В Государственном Уставе Краснодарского края (разд. VII) устанавливается, что в административно-территориальном отношении Краснодарский край делится на города краевого подчинения и районы. Города краевого подчинения могут включать, а районы включают в себя административно-территориальные единицы, являющиеся первичным звеном административно-территориального деления.

В гл. 8 Устава Иркутской области, посвященной ее территориальному устройству, указывается, что территориальным устройством области является установленная законом система территориальных единиц, составляющая в совокупности территорию области. Территориальной единицей признается в соответствии с законом обособленная часть территории области в виде одного или нескольких поселений с прилегающими землями и установленными границами. Территориальные единицы области подразделяются на единицы базового и первичного уровня территориального устройства области. К базовому уровню территориального устройства области относятся города областного значения и районы. К первичному уровню территориального устройства области относятся иные территориальные единицы.

Таким образом, конституции и уставы субъектов Российской Федерации различают базовые и первичные административно-территориальные единицы субъектов. К первым из них относятся районы (уезды) и города республиканского, областного (краевого) значения. Ко вторым – города районного значения, районы в городах, поселки, сельские поселения.

Район (уезд) – административно-территориальная единица, составляющая часть республики, края, области, автономной области, автономного округа. В экономическом отношении каждый район (уезд) представляет собой сложный многоотраслевой организм, вклю-

чающий сельскохозяйственные предприятия, как правило, небольшие промышленные предприятия, главным образом по переработке сельскохозяйственного сырья, коммунально-бытовые предприятия и торгово-закупочные организации. Ведущее место в районе (уезде) принадлежит сельскохозяйственному производству. Кроме того, каждый район (уезд) является базой для всех видов социально-культурного обслуживания сельского населения.

Исключительно важную роль в политической, хозяйственной и культурной жизни страны играют города. Они являются местом сосредоточения большинства промышленных предприятий, значительного числа предприятий и учреждений коммунального хозяйства, жилого фонда, медицинских, культурно-просветительных и других учреждений, связанных с обслуживанием населения. По подчиненности, зависящей от значения города, численности его населения, его промышленного и культурного уровня, перспектив развития и ряда других условий, все города подразделяются на следующие основные виды: города республиканского (республики в составе Российской Федерации) значения; города краевого, областного, окружного (автономный округ) значения; города районного значения.

Обеспечение нормального функционирования наиболее крупных городов с их сложным хозяйством, обширной территорией и многочисленным населением обусловило их деление на менее крупные административно-территориальные единицы — *городские районы*.

Городские районы созданы во многих городах республиканского, краевого и областного значения, насчитывающих свыше 100 тыс. человек. Они являются частью этих городов и представляют собой низовую административно-территориальную единицу.

К городским поселениям относятся также поселки, являющиеся одним из видов административно-территориальных единиц. Они отличаются от городов меньшими размерами территории и меньшей численностью населения. Поселки делятся на три категории: рабочие, курортные и дачные.

К категории *рабочих поселков* относятся населенные пункты, на территории которых имеются промышленные предприятия, стройки, железнодорожные узлы и другие экономически важные объекты. *Курортными поселками* являются населенные пункты, расположенные в местностях, имеющих лечебное значение. К *дачным поселкам* относятся населенные пункты, основное назначение которых заключается в обслуживании городов в качестве места летнего отдыха или санаторного лечения.

Самой многочисленной административно-территориальной единицей в настоящее время являются сельские поселения (села, ста-

ницы, деревни, хутора, аулы и др.), подавляющее большинство жителей которых занято сельским хозяйством. Территория сельского поселения как административно-территориальной единицы может охватывать одно село или несколько сел, образуя сельский округ (волость, сельсовет и т. д.).

Помимо перечисленных административно-территориальных единиц, ставших давно уже традиционными, на территории Российской Федерации в последние годы созданы и другие административно-территориальные единицы. Так, территория Москвы сегодня делится не на районы в городе, как это было прежде, а на административные округа, которые включают в себя муниципальные районы.

Административный округ — внутригородская административно-территориальная единица, система органов власти которой строится на основе централизованного управления.

Муниципальный район — административно-территориальная единица города Москвы, в границах которой осуществляется самоуправление населения, проживающего на данной территории. Муниципальные районы образуются с учетом социально-экономических характеристик соответствующих территорий, их градостроительных и исторических особенностей, наличия жилых комплексов и объектов муниципальной инфраструктуры. Границы и названия муниципальных районов устанавливаются Московской городской думой по представлению мэра города Москвы.

Муниципальный район делится на микрорайоны (поселения), в которых могут создаваться органы территориального общественного самоуправления. Границы и название микрорайона определяются органами местного самоуправления муниципального района¹.

На территории некоторых субъектов Федерации для компактно проживающих численно небольших групп национальностей создаются национальные районы. Немецкие национальные районы созданы в Алтайском крае и в Омской области².

В Российской Федерации имеются также закрытые административно-территориальные образования. Согласно Закону Российской

¹ См.: Временное положение об общих принципах административно-территориального деления и организации местного самоуправления в городе Москве, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 10 декабря 1993 г. «Об общих принципах административно-территориального деления и организации местного самоуправления в городе Москве»// Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 50. Ст. 4866.

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 27. Ст. 939; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 9. Ст. 427.

Федерации от 14 июля 1992 г. «О закрытом административно-территориальном образовании»¹, им признается имеющее органы местного самоуправления территориальное образование, в пределах которого расположены промышленные предприятия по разработке, изготовлению, хранению и утилизации оружия массового поражения, переработке радиоактивных и других материалов, военные и иные объекты, для которых необходим особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Закрытое административно-территориальное образование является административно-территориальной единицей. Его территория и границы определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов.

Границы закрытого административно-территориального образования могут не совпадать с границами республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей, районов. В ведение органов местного самоуправления закрытого административно-территориального образования передаются другие населенные пункты, расположенные на его территории.

Населенные пункты, расположенные в закрытом административно-территориальном образовании, имеют официальные географические названия и вносятся в соответствующие картографические и иные документы, за исключением случаев, специально устанавливаемых органами государственной власти Российской Федерации.

Закрытое административно-территориальное образование находится в ведении федеральных органов государственной власти по вопросам установления административной подчиненности, границ этого образования и земель, отведенных предприятиям и (или) объектам; определения полномочий органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов, краев, областей в отношении этого образования; введения и обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан.

Важным является вопрос о порядке образования и преобразования различных административно-территориальных единиц. Образование, упразднение, объединение, установление границ базовых административно-территориальных единиц осуществляются органами государ-

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 33. Ст. 1915.

ственной власти соответствующих субъектов Федерации, а первичных административно-территориальных единиц — органами государственной власти или органами местного самоуправления базовых административных единиц, в состав которых входят соответствующие первичные административно-территориальные единицы.

Решение о создании закрытого административно-территориального образования с установлением его административно-территориальной подчиненности принимается Президентом Российской Федерации по представлению Правительства Российской Федерации в случаях, когда иные меры не могут обеспечить безопасное функционирование предприятий и объектов.

Кутафин О. Е.

ПЛАНОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА¹

ГЛАВА 1 РОЛЬ ПЛАНИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В СОВЕТСКОМ ОБЩЕСТВЕ

1. Государственное планирование экономического и социального развития – принцип общественного строя СССР

Основоположники марксизма-ленинизма убедительно доказали, что экономический базис составляет «ту основу общества, которая облекается политико-юридическими формами и известными течениями общественной мысли»². 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 материально-технической базы коммунизма⁴.

¹ *Кутафин О. Е.* Плановая деятельность Советского государства: (Государственно-правовой аспект). М.: Юрид. лит., 1980.

² *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 1. С. 429.

³ Об особенностях этого воздействия см.: *Маркс К. и Энгельс Ф.* Соч. 2-е изд. Т. 37. С. 414–422.

⁴ См. подробнее: *Кузьминов И.* Государственно-монополистический капитализм. М., 1955; *Чепраков В. А.* Основные черты государственно-монополистического капитализма. М., 1959; *Халфина Р. О.* Реформистская теория «надклассового государства» и буржуазное законодательство о монополиях. Критика буржуазно-реформистских и ревизионистских теорий в вопросах государства и права. М., 1960; Империалистическое государство и ка-

Важнейшим же инструментом воздействия социалистического государства на свой базис является государственное планирование экономического развития, представляющее собой деятельность по разработке, утверждению и исполнению государственных планов 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 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 планового развития экономики, без которого немислимо рациональное управление сколько-нибудь крупным хозяйством, полное использование современных средств производства. Однако 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 ценностей².

Социализм является новой, 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, что «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

питалистическое хозяйство. М., 1963; *Далли С. А.* Военно-государственный монополистический капитализм в США. М., 1961; *Загайнов Л. И.* Экономические функции Советского государства. М., 1968; *Цивадзе Д. Ю.* Развитие экономических функций Советского государства. М.: Юрид. лит., 1970; Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Исторические типы государства и права. М.: Юрид. лит., 1971; Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое государство. М.: Юрид. лит., 1972; Социалистическое государство и законы экономики. М., 1975.

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

² См.: Программа Коммунистической партии Советского Союза. М.: Политиздат, 1976. С. 27–28.

тысяч людей»¹. Вместе с тем в условиях социализма возникают новые предпосылки 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 налаживания чрезвычайно сложной и тонкой сети новых организационных отношений, охватывающих планомерное производство и распределение продуктов, необходимых для существования десятков миллионов людей»². Таким образом, государство диктатуры рабочего класса является не только важным условием, но и главным 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 других 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.

В социалистическом обществе в силу господства общественной собственности на средства производства перестает действовать стихийный регулятор производства — рыночные отношения (за исключением колхозного рынка и мелких ремесленных промыслов), анархия и конкуренция. Это создает необходимые условия для замены стихии рынка, анархии и конкуренции научным, планомерно организованным управлением. В противовес закону конкуренции и анархии производства, присущему капиталистическому обществу, при социализме на базе общественной собственности действует закон планомерного (пропорционального) развития народного хозяйства.

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 такого

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 200.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. С. 171.

хозяйствования обусловлена тем, что оно является единственно возможной формой ведения народного хозяйства в условиях общественной собственности.

Наконец, в условиях социализма создаются также правовые и организационные предпосылки планового управления экономикой.

Важнейшей правовой предпосылкой являются конституционные нормы, закрепляющие принцип планового ведения хозяйства и гарантии его осуществления. Например, Конституция СССР 1977 года установила (ст. 16), что руководство экономикой осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития. Она закрепила также решающие предпосылки и гарантии государственного планирования народного хозяйства. В ст. 2 говорится, что вся власть в СССР принадлежит народу, а в ст. 10 записано, что основу экономической системы СССР составляет социалистическая собственность на средства производства. Указание в Конституции на плановое ведение хозяйства является отражением объективной закономерности планомерного, пропорционального развития хозяйства при социализме.

К числу основных правовых предпосылок планового управления экономикой относятся также создание правового механизма разработки и реализации планов экономического и социального развития, утверждение их правовыми актами, обеспечивающими директивность этих планов, являющуюся одной из важнейших черт планирования в условиях социализма.

К числу главных 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 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 в социалистическом обществе. Оно становится важнейшим, не имеющим альтернативы компонентом социалистического общественного строя.

Следует сказать, что в советской юридической литературе факт неразрывной связи планирования с советским общественным строем

¹ См.: Планирование народного хозяйства СССР. М., 1972. С. 8; *Котов Ф. И.* Организация планирования народного хозяйства СССР. М., 1974. С. 13.

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 года, относили планирование исключительно к экономической основе Советского государства¹. Однако подобная точка зрения вызывает возражения. Дело в том, что советское государственное планирование, будучи мощным инструментом воздействия социалистического государства на свой базис, не является чисто экономическим планированием. Оно сочетает в себе элементы как экономического, так и социального характера. Убедительным свидетельством тому могут служить народно-хозяйственные планы, а также планы экономического и социального развития СССР, которые наряду с технико-экономическими показателями содержат показатели, характеризующие развитие таких внеэкономических сфер, как наука, культура, образование, медицинское обслуживание, социальное обеспечение и др.² Имея в виду этот факт, товарищ А. Н. Косыгин отмечал: «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 решить в плановом периоде, как комплекс всех вопросов, связанных с жизнью человека»³.

Все это с очевидностью свидетельствует о том, что государственное планирование нельзя сводить к одним лишь вопросам экономи-

¹ См.: Советское государственное право. М., 1948. С. 87; Фарбер И. В., Ржевский В. А. Вопросы теории советского конституционного права. Саратов, 1967. С. 121–122; Уманский Я. Н. Советское государственное право. М., 1970. С. 117; Курс советского государственного права / под ред. Б. В. Щетинина и А. И. Горшенева. М., 1971. С. 126–130; и др.

² Следует отметить, что начиная с девятой пятилетки в народно-хозяйственных планах (планах экономического и социального развития) выделяется особый раздел — социальная программа, а в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» в составе государственных планов экономического и социального развития СССР, союзных и автономных республик, краев, областей, городов и районов, а также министерств, ведомств, объединений, предприятий и организаций должны разрабатываться сводные разделы по всему комплексу мероприятий в области социального развития, предусматривающие меры по улучшению условий труда, повышению квалификации и профессионального мастерства работников, общеобразовательного и культурного уровня населения, улучшению жилищных и культурно-бытовых условий жизни, медицинского обслуживания и другие мероприятия в области социального развития в увязке с заданиями по развитию производства, капитальному строительству и повышению их эффективности.

³ Избранные речи и статьи. М., Политиздат.

ческого строительства, к экономической системе Советского государства. Оно охватывает широкую сферу иных общественных отношений.

Другие авторы относили планирование к числу основных принципов закрепленного Конституцией СССР 1936 года общественного устройства СССР, под которым одни из них понимали экономическую основу Советского государства, классовую структуру советского общества и политическую основу Советского государства¹, а иные – также и важнейшие основы положения советского человека в обществе и государстве². Однако необходимо отметить, что и в этом случае планирование фактически включалось только в экономическую основу Советского государства, поскольку другие составные части общественного строя в указанном его понимании 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 употребляется в Конституции СССР 1936 года, или понятие общественного строя, используемое в Конституции СССР 1977 года, 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 основой экономической системы СССР, политической основой Советского государства, социальной основой СССР и т. д.³

Характерно, что новая Конституция СССР не связывает государственное планирование лишь с экономической системой СССР, с руководством экономикой. В ней речь идет также о планомерном, научно обоснованном характере всей созидательной деятельности советского народа (ст. 6), о планировании социального развития (ст. 8, 16), о планомерном развитии науки (ст. 26).

Государственное планирование как один из важнейших принципов советского общественного строя находит выражение прежде всего в том, что оно является регулятором производства и всей экономической жизни социалистического общества, сменившим стихийный регулятор буржуазного производства – рыночные отношения, анархию и конкуренцию производства.

Планирование как один из важнейших принципов советского общественного строя проявляется также и в том, что, являясь результа-

¹ См., например: Советское государственное право / под ред. А. И. Лепешкина. М., 1956. С. 80–84; Денисов А. И., Кириченко М. Г. Советское государственное право. М., 1957. С. 74–93.

² См.: Советское государственное право / под ред. С. С. Кравчука. М., 1975. С. 75–85.

³ Аналогичная точка зрения высказывалась и А. Х. Махненко в работе «Государственное право зарубежных социалистических стран». (М., 1970. С. 59–60).

том 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 функционирования и развития общественной собственности как экономической основы социалистического способа производства¹.

Все это говорит о том, что преимущества обобществления труда и господства социалистической собственности не могут проявляться сами по себе, в отрыве от планомерного государственного управления общественным производством.

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 социалистического общественного строя оно становится лишь в условиях победившего социализма.

Опыт СССР и других стран социализма 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 перехода от капитализма к социализму в нашей стране, а также на первом этапе развития в других социалистических странах, где государство посредством планирования экономической политики проводило успешное регулирование частной хозяйственной деятельности в интересах трудящихся.

В нашей стране принцип государственного планирования получил законодательное закрепление сразу же после победы Великой Октябрьской социалистической революции. Уже в Положении о Рабочем Контроле, принятом ВЦИК РСФСР 14 ноября 1917 г., указывалось, что этот контроль вводится «в интересах планомерного регулирования народного хозяйства»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 го-

¹ См.: *Бачурин А. В.* Планово-экономические методы управления. М., 1973. С. 9.

² СУ РСФСР. 1917. № 3. Ст. 35.

сударства. 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 в 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.

Нужно также сказать, что действенность принципа государственного планирования, его фактическая роль в обществе определяются не только долей общественного хозяйства в экономике страны, но и тем, 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 объективную 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. Чем глубже и всестороннее познан этот закон, тем свободнее члены социалистического общества действуют с учетом его требований. Ф. Энгельс писал: «Не в воображаемой независимости от законов природы заключается свобода, а в познании этих законов и в основанной на этом знании возможности планомерно заставлять законы природы действовать для определенных целей»². Думается, что это положение может быть отнесено и к законам общественного развития. 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.

¹ См.: Афанасьев В. Г. Научное управление обществом. 2-е изд. М., 1973. С. 215.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 20. С. 116.

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 году, указывалось, что социальная революция введет «планомерную организацию общественно-производительного процесса для обеспечения благосостояния и всестороннего развития всех членов общества...»¹.

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 века. Такие масштабы планирования не могут не сказываться на самой природе управления общественным производством. В условиях социализма планомерность приобретает всеобщую, свойственную всем экономическим процессам форму связей и развития социалистического народного хозяйства². Плановый механизм укрепляет единство, целенаправленность и организованность социалистической экономики.

Современный этап коммунистического строительства в СССР характеризуется дальнейшим повышением роли планирования в разви-

¹ КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Т. 1. М., Политиздат. 1970. С. 61.

² Следует сказать, что в советской научной литературе в течение многих лет не прекращаются споры о товарном производстве и его особенностях при социализме. При этом некоторые авторы рассматривают товарные отношения как конкретную экономическую форму стихийности. (См., например: Товарно-денежное отношение в системе планомерно организованного социалистического производства. М., 1971. С. 65; *Афанасьев В. Г.* Указ. соч. С. 118, 216 и др.). Между тем, как справедливо уже подчеркивалось, объективные основы планирования, особенно в условиях развитого социализма, исключают использование стихийных форм регулирования экономических процессов, если не считать узких рамок колхозного рынка или мелких ремесленных промыслов. (См. более подробно по этому вопросу: *Бачурин А. В.* Указ. соч. С. 157–230.)

тии народного хозяйства страны. Это связано прежде всего с развертыванием научно-технической революции, возрастанием сложности взаимосвязей в экономике, дальнейшим развитием мировой системы социализма.

Природа социализма, господствующая в нем общественная собственность обеспечивают не только дальнейшее повышение роли планирования в развитии экономики страны, но и последовательное расширение рамок планирования в жизни советского общества. В современных условиях широкое распространение по всей стране получило, например, социальное планирование. Планы социального развития предусматривают широкий круг мероприятий по преобразованию 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, непосредственно не связанных с производством, и, следовательно, принцип планирования распространяется не только на экономику, не только на такие сферы народного хозяйства, как наука, культура, образование, здравоохранение, но и на все другие сферы общественной жизни. 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 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. Конституция СССР 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 жизни².

Являясь важнейшим принципом общественного строя СССР, государственное планирование экономического и социального развития

¹ Подробнее см.: Экономическое и социальное планирование в масштабе района. Л., 1973; Планирование социального развития. М., 1976; *Кореневская Е. И.* Местные Советы и социальное планирование. М.: Юрид. лит., 1977; и др.

² См.: *Афанасьев В. Г.* Указ. соч. С. 218.

оказывает определяющее влияние на различные стороны организации и деятельности государства¹. С ним неразрывно связана вся организаторская деятельность Советского государства, которая в конечном счете подчинена определенным в процессе его осуществления целям, выполнению запланированных экономических и социальных задач. Подчеркивая это обстоятельство, В. И. Ленин указывал, что «только то строительство может заслужить название социалистического, которое будет производиться по крупному общему плану, стремясь равномерно использовать экономические и хозяйственные ценности»².

Планирование тесно связано с одним из основополагающих принципов советской государственности – принципом демократического централизма. Оно обеспечивает сочетание планового централизованного руководства с широкой самостоятельностью и инициативой мест³.

Наконец, принцип планирования оказывает существенное влияние и на систему органов государства, на структуру и функции многих из них, а также на организацию их работы. Это выражается в наличии как специальных плановых органов, так и плановых функций, а также планирующих частей аппарата (отделов, секторов) у ряда других государственных органов, в базировании на принципе планирования всей деятельности советского государственного аппарата⁴.

Создание мировой социалистической системы существенно увеличило масштабы государственного планирования и его возможности. Социалистические страны – члены СЭВ 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 за-

¹ Именно поэтому в советской правовой литературе планирование рассматривается в качестве принципа как всей деятельности Советского государства, так и отдельных ее видов (см.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое государство. С. 135; Государство, право, экономика. М., 1970. С. 96–98).

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 21–22.

³ В советской правовой литературе эта связь трактуется иногда односторонне. Планирование рассматривается лишь как проявление, как форма централизующей деятельности государства. Между тем в действительности в процессе планирования экономического и социального развития аккумулируются интересы как центра, так и мест. В результате планирование неразрывно связано со всеми сторонами демократического централизма, со всеми его проявлениями.

⁴ Подробнее см.: Шабанов Ю. В. Ленинские принципы работы государственного аппарата. Минск, 1971. С. 75–93.

вершению при социализме». В этих условиях большое значение имеет сформулированное КПСС 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 содружества.

В рамках взаимного сотрудничества социалистические страны получают возможность развивать отрасли экономики, для которых у них имеются наиболее благоприятные условия. Кооперирование и специализация 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 социалистического содружества.

2. Государственное планирование экономического и социального развития – метод деятельности советского государства

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 планового экономического и социального развития, методом, имеющим огромное значение для осуществления всех принципов советского общественного строя, всех задач и функций Советского государства.

Планирование характеризуется рядом черт, свидетельствующих о том, что оно относится к числу важнейших методов государственной деятельности. Одна из них состоит в том, что необходимость в его осуществлении порождает само существование Советского государства. «Социализм, — указывал В. И. Ленин, — немислим... без планомерной государственной организации, подчиняющей десятки миллионов людей строжайшему соблюдению единой нормы в деле производства и распределения продуктов»¹. Таким образом, планирование выступает в качестве объективно необходимого метода деятельности, который соответствует

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 300.

объективным потребностям сложившейся общественной жизни, объективным потребностям строительства социализма и коммунизма.

Другая важная черта этого метода выражается в том, что в нем наиболее выпукло проявляется классовая сущность и социальная природа Советского государства как главного орудия построения социализма и коммунизма.

С помощью планирования государство концентрирует усилия рабочего класса, крестьянства, интеллигенции на своевременном решении главных социально-экономических задач, встающих перед страной на каждом этапе ее развития, создает в народном хозяйстве страны организованность, деловитость, строгую дисциплину. В планировании находят выражение воля и интересы всего советского народа.

Планирование как один из важнейших методов деятельности Советского государства имеет большое политическое и социально-экономическое значение. Его политическое значение состоит в обеспечении укрепления союза рабочего класса, крестьянства и интеллигенции, дружбы советских народов, независимости и обороноспособности страны. Его экономическое значение заключается в развитии социалистических производственных отношений и обеспечении постоянного подъема производительных сил, повышении производительности труда, улучшении материальных и культурных условий жизни трудящихся¹.

Будучи методом деятельности Советского государства, планирование отличается от других методов его деятельности как объектом воздействия, так и своим содержанием.

Объектом воздействия здесь выступает как материальное производство (промышленность, сельское хозяйство, строительство, транспорт и связь), так и непроизводственная сфера (культура, просвещение, здравоохранение, спорт, наука, бытовое обслуживание и т. д.), как экономические процессы, так и социальные отношения. Однако, осуществляя планирование, Советское государство воздействует не непосредственно на эти процессы и отношения, а через другие виды своей деятельности, которые фактически и выступают прямыми объектами воздействия при осуществлении планирования.

Вместе с тем имеется определенная группа общественных отношений, на которые Советское государство в процессе осуществления планирования воздействует непосредственно. К ним относятся общественные отношения, возникающие главным образом в процессе разработки методических материалов и проведения других научно-исследовательских работ, являющихся важной предпосылкой осуществления экономико-социального планирования.

¹ См.: *Денисов А. И.* Советское государство. М., 1967. С. 318–319.

Существенными особенностями характеризуется и содержание планирования как метода деятельности Советского государства. Оно охватывает систему мероприятий, направленных на плановое регулирование экономических и социальных процессов. В их число входят установление обязательных к исполнению заданий по отраслям, сферам производства и районам страны, доведение их до исполнителей, контроль за их выполнением, а также анализ итогов осуществления плановых заданий. К ним относятся также подготовка планово-методической документации, прогнозов, схем развития и размещения отраслей, анализ достигнутого уровня развития народного хозяйства, а также проведение ряда важных правовых и организационно-массовых мероприятий, призванных обеспечить успешное осуществление всех перечисленных ранее дел.

Посредством использования метода планирования экономического и социального развития Советское государство решает следующие основные задачи:

выявление общественных потребностей, производственных и непроизводственных, с целью их наиболее полного удовлетворения при данных ресурсах; определение материальных, трудовых и финансовых ресурсов общества и их наиболее эффективное распределение и использование в соответствии с текущими и перспективными потребностями; изыскание путей достижения высоких темпов экономического развития при оптимальном сочетании роста производства и потребления; достижение сбалансированности между отдельными сферами, отраслями и элементами народного хозяйства, поддержание пропорциональности экономического развития;

обеспечение технических, экономических, правовых и организационных условий для выполнения планов.

Отнесение планирования к числу важнейших методов деятельности Советского государства совсем не означает, что этот метод являлся таковым на всех этапах. Возникнув после победы социалистической революции и прихода к власти трудящихся, он первоначально использовался лишь в довольно ограниченной части сферы экономики и выступал главным образом как метод осуществления хозяйственно-организаторской функции Советского государства. И лишь по мере создания планового механизма нового государства, развития соответствующего законодательства, выработки наиболее целесообразных плановых методов воздействия государства на общественные отношения, слияния разобщенных видов плановой деятельности государственных органов в единую взаимосвязанную совокупность было обеспечено полное оформление и самостоятельное развитие планирования в качестве одного из важнейших методов деятельности Советского государства во всех ее областях.

Однако, являясь в условиях социализма методом осуществления не какой-либо одной, а всех функций Советского государства, планирование реализуется не обособленно от них, не параллельно с ними, а как бы пронизывает каждую из них, выступая одной из форм диалектической взаимосвязи между ними.

Экономико-социальное планирование включает вопросы развития экономики и, следовательно, является методом реализации хозяйственно-организаторской функции Советского государства. Оно распространяется на сферу развития народного образования, науки, подготовки и распределения молодых специалистов, развития отраслей культуры и пр. Таким образом, планирование является методом осуществления культурно-воспитательной функции Советского государства.

Экономико-социальное планирование охватывает вопросы планирования труда, повышения уровня жизни народа и т. п. А это значит, что оно представляет собой метод осуществления функции регулирования меры труда и потребления. Экономико-социальное планирование распространяется на сферу бытового, коммунального и ряда других видов обслуживания населения. Отсюда следует, что оно является методом осуществления функции Советского государства по оказанию разносторонних социальных услуг членам общества.

Экономико-социальное планирование включает вопросы планирования экономического сотрудничества СССР с социалистическими странами и развития социалистической экономической интеграции. Следовательно, оно выступает методом осуществления функции братского сотрудничества и взаимопомощи социалистических стран.

«Плановое развитие экономики, — пишет А. И. Денисов, — это длинная и острая игла, которая, проходя через экономическую ткань общества, тянет за собой нитку необходимых преобразований и совершенствований общественной и личной жизни. Успешное решение задач, связанных с программой строительства материально-технической базы коммунизма, создает необходимые предпосылки для столь же успешного совершенствования социалистических производственных, политических, моральных и иных общественных отношений, для подъема жизненного уровня народа и для всестороннего развития человеческой личности»¹.

Вместе с тем, поскольку метод планирования применяется при осуществлении всех основных функций Советского государства, его можно рассматривать в качестве совокупности своеобразных функциональных направлений деятельности Советского государства. Иначе говоря, он объективируется в ряде функций Советского

¹ Денисов А. И. Советское государство. С. 319.

государства, которые являются неотъемлемыми структурными частями его соответствующих основных функций и прежде всего хозяйственно-организаторской функции. Так, функция планирования экономики — составная часть хозяйственно-организаторской функции; планирование развития социалистической культуры, подготовки кадров, образования и воспитания советского народа — составная часть культурно-воспитательной функции; совместное планирование экономики и координация планов социалистических государств — составная часть функции братского сотрудничества и взаимопомощи социалистических стран и т. д.¹

Как уже отмечалось, в процессе использования метода планирования Советское государство оказывает воздействие на значительный круг объектов. Основным средством такого воздействия служат планы экономического и социального развития.

Эти планы представляют собой один из видов (форм) управленческих решений². И думается, что для такого вывода есть все необходимые основания. Дело в том, что планы экономического и социального развития обладают всеми основными признаками, характеризующими любое управленческое решение³.

Так, при характеристике управленческого решения обычно подчеркивается его волевой, сознательный характер, основанность на мыслительном процессе⁴. Тем самым исключаются из числа таких решений любые инстинктивные акты. Оценивая с этой точки зрения экономико-социальные планы, можно утверждать, что рассматриваемый признак управленческих решений в полной мере свойствен также и им. Дело в том, что разница между волевым, сознательным действием, с одной стороны, и инстинктивным действием, с другой стороны, состоит прежде всего и главным образом в том, что в первом случае составляется определенная программа или, что то же самое, своеобразный план действий, и только после этого следуют определенные действия, тогда как во втором случае программа (план) полностью отсутствует. Между тем экономико-социальные планы по своей природе являются не чем иным, как специализированной разновидностью такого рода программ (планов), выступающих своеобразным водоразделом между волевым и инстинктивным актом, сознательным

¹ См.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое государство. С. 135.

² См.: *Афанасьев В. Г.* Указ. соч. С. 201—205; *Марков М.* Социализм и управление. М., 1973. С. 179; *Тихомиров Ю. А.* Управленческое решение. М., 1972. С. 50.

³ Подробнее о признаках управленческих решений см.: *Тихомиров Ю. А.* Указ. соч. С. 23—26.

⁴ См., например: *Гурней Б.* Введение в науку управления М., 1969. С. 357.

и стихийным действием. Именно поэтому они не могут не носить волевого, сознательного характера.

Однако марксизм отнюдь не утверждает, что планомерные, преднамеренные действия всегда носят волевой характер. «Напротив, — писал Ф. Энгельс, — планомерный образ действий существует в зародыше уже везде, где протоплазма, живой белок существует и реагирует, т. е. совершает определенные, хотя бы самые простые движения как следствие определенных раздражений извне. Такая реакция имеет место даже там, где еще нет никакой клетки, не говоря уже о нервной клетке. Прием, при помощи которого насекомоядные растения захватывают свою добычу, является тоже в известном отношении планомерным, хотя совершается вполне бессознательно»¹.

Следует сказать, что сознательный характер, основанность на мыслительном процессе свойственны не только управленческим, но и индивидуальным решениям людей. Однако в отличие от индивидуальных решений, которые являются проявлением личности, управленческие решения это прежде всего социальные акты². Они выражают волю и намерения, интересы и потребности определенной социальной организации, а в социальных условиях нашей страны — всего общества. Аналогичный характер носят и экономико-социальные планы. В отличие от индивидуальных планов людей, определяемых их психологическими особенностями, эти планы являются социальными актами, выражающими определенную политическую цель и интересы классов, направляющими деятельность коллективов людей, их энергию на выполнение социально значимых задач.

Обусловленность любого управленческого решения характером интересов и потребностей, которые оно призвано выражать, однако не означает, что его конкретное содержание во всех случаях заранее предопределено. Оно зависит от различных условий, места, времени, характера объекта и субъекта управления и многих других обстоятельств. В зависимости от этих обстоятельств и выбирается конкретный вариант решения из нескольких возможных вариантов. Наличие выбора является неотъемлемым компонентом любого решения, поскольку без него не может быть и самого решения³. То же самое можно сказать и об экономико-социальных планах. Их основное назначение состоит прежде всего в нахождении максимального (или минимального) значения целевой функции.

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 20. С. 495.

² См., например: *Шадрин И. П.* Подготовка и принятие управленческого решения — функция научного управления социалистическим обществом. В кн.: Научное управление обществом. Вып. 3. М., 1969. С. 201–202, 221; *Марков М.* Указ. соч. С. 170–171.

³ См., например: *Гурней Б.* Указ. соч. С. 357; *Марков М.* Указ. соч. С. 171.

Между тем такое нахождение возможно лишь при наличии соответствующих альтернатив.

Среди различных обстоятельств, влияющих на выбор приемлемого варианта управленческого решения при данных конкретных условиях, центральное место занимает цель управления. Целенаправленность — важнейший признак управленческого решения¹, его неотъемлемый компонент. Естественно поэтому, что и экономико-социальные планы, которые, как уже ранее отмечалось, носят волевой, сознательный характер, не могут не иметь цели (целей) их принятия.

Управленческое решение может дать ожидаемые результаты только в том случае, если его принятие с необходимостью порождает предусмотренные им действия управляемой системы. Именно поэтому многие (хотя и не все) управленческие решения носят по отношению к соответствующим объектам управления директивный, обязательный характер². Директивностью и обязательностью характеризуются и экономико-социальные планы. Этим они в первую очередь отличаются от различных видов предвидения, в том числе и от прогнозирования.

Предвидение, так же как и план, выступает мыслительным предвосхищением процессов. Однако, если предвидение является лишь средством научного познания и его задача сводится к содействию в принятии решения, то план — это принятое решение. Оно сообщается в виде определенных задач и носит целевой директивный характер. Таким образом, планирование не ограничивается стадией познания. В нем знания соединяются с волей социалистического государства, выражающего интересы народа. Поэтому истинность предвидения обуславливается степенью его соответствия действительным процессам, тогда как действенность плана состоит в соответствии системы намеченных операций поставленной цели³.

Таковы, думается, основные признаки, характеризующие планы экономического и социального развития, которые позволяют сделать вывод о том, что эти планы являются одной из разновидностей управ-

¹ См.: *Авдеев Ю. А.* Выработка и анализ плановых решений в сложных проектах. М., 1971. С. 9.

² Следует отметить, что на директивность советских планов указывалось еще на XV съезде ВКП(б) (см.: Пятнадцатый съезд ВКП(б). Стенографический отчет. Ч. 1. М., 1964. С. 76). Это указание партии сохранило свою силу и в последующие годы. Однако в период, предшествующий хозяйственной реформе и в последующий за ней, в научной литературе было высказано немало предложений, направленных на отказ от директивного планирования и переход к так называемым «планам-ориентирам», «планам-задачам» и т. п. (см., например: *Немчинов В. С.* О дальнейшем совершенствовании планирования и управления народным хозяйством. М., 1965. С. 55; и др.).

³ См.: *Виноградов В. Г., Гончарук С. И.* Законы общества и научное предвидение. М., 1972. С. 197–198.

ленческих решений, что каждый экономико-социальный план является одновременно и управленческим решением.

Основные признаки, характеризующие планы экономического и социального развития, принадлежность этих планов к числу управленческих решений позволяют сделать определенные выводы относительно природы всего процесса выработки и принятия экономико-социальных планов, которые принято называть планированием.

Во-первых, планирование является волевой, сознательной, целенаправленной, основанной на мыслительном процессе деятельностью, выражающей определенную политическую цель и интересы классов и направленной на выработку и принятие экономико-социального плана, носящего директивный, обязательный характер.

Во-вторых, планирование – это один из компонентов тех процессов социального управления, которые складываются в обществе.

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. Иначе говоря, перед тем, как начать действовать, мы занимаемся решением, а перед тем, как начать решать, мы занимаемся планированием.

Другой специфической чертой экономико-социальных планов является характер их использования. Обычное управленческое решение – необходимый компонент любого управленческого процесса. План экономического и социального развития – принадлежность лишь некоторых из них. Эти планы 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.

Первое условие принятия этих планов естественно вытекает из их характера предварительных решений. Отсутствие необходимости в заблаговременном принятии управленческих решений означает одновременно и отсутствие необходимости в принятии планов экономического и социального развития.

Второе условие применения этих планов закономерно следует из их целевого назначения придавать процессам управления согласованный, планомерный характер. Необходимость согласованности в управлении возникает только в тех случаях, когда речь идет о сравнительно сложных процессах, отдельные компоненты которых нуждаются в координации. Именно тогда и появляется необ-

ходимость в экономико-социальных планах, которые служат целям этой координации.

Определенной спецификой характеризуется и содержание планов экономического и социального развития. В отличие от других управленческих решений их неотъемлемым компонентом всегда являются определенные средства обеспечения планомерности, которыми обычно выступают сроки, различные цифровые показатели, последовательность действий и т. д.

Следует заметить, что в литературе называются и другие характерные черты такого рода планов. Так, например, Р. Акофф полагает, что одной из этих черт является направленность процесса планирования на достижение такого состояния или состояний в будущем, которые желательны, но от которых нельзя ожидать, что они возникнут сами собой. «Поэтому, — пишет он, — планирование связано, с одной стороны, с предотвращением ошибочных действий, а с другой — с уменьшением числа неиспользованных возможностей. Разумеется, если есть основания считать, что будущее само естественным образом приведет к осуществлению всех желаний, в плане нет никакой нужды. Следовательно, в плане всегда содержится доля пессимизма и доля оптимизма. Пессимистическая сторона плана состоит в убеждении, что если ничего не делать, то желаемое будущее вряд ли наступит, оптимистическая — в том, что своими действиями можно увеличить шансы наступления желаемого будущего»¹.

Анализируя эти соображения, можно сказать, что они не вызывали бы возражений, если бы речь шла об управленческих решениях вообще. Однако применение их к одним лишь планам, думается, не выдерживает критики, ибо совершенно очевидно, что достижение целей, которые сами собой не осуществляются, — задача не только планов, но и любого другого управленческого решения.

Специфические черты, свойственные экономико-социальным планам, находят отражение и в самом процессе выработки и принятия этих планов. Планирование — составная часть управленческой деятельности. Однако его непосредственной целью является не действие объекта управления, а только программа этих действий, разрабатываемая при условии необходимости заблаговременного принятия решения и существования целого набора взаимосвязанных проблем, разрешение которых нуждается в координации.

Следует сказать, что специфические черты планирования, отличающие его от других процессов управления, породили в научной литературе определенные разногласия относительно соотношения пла-

¹ Акофф Р. Планирование в больших экономических системах. М., 1972. С. 17.

нирования и управления. Большинство исследователей этого вопроса исходят из того, что планирование и управление соотносятся между собой как часть и целое.

Подавляющее большинство исследователей исходит из того, что планирование является компонентом управления. Однако роль этого компонента в процессах управления оценивается ими по-разному. Если абстрагироваться от разных оттенков этих различий, не имеющих, на наш взгляд, существенного значения, то можно сказать, что планирование обычно рассматривается либо как особая функция управления¹, либо только как элемент более общей, универсальной функции управления, заключающейся в выработке и принятии управленческого решения², либо, наконец, как метод управления³.

Рассматривая первые две тесно связанные между собой точки зрения, можно сказать, что они должны оцениваться прежде всего в зависимости от того, какое содержание вкладывают их авторы в понятие функции управления. Так, если под функцией управления понимается составная часть управленческой деятельности, то одной из таких функций, несомненно, является планирование, которое представляет важный элемент деятельности многих органов государственного управления⁴.

Однако в научной литературе в понятие «функция управления» часто вкладывается совсем другой смысл.

Под функциями управления понимаются операции, соответствующие стадиям управленческого цикла⁵. В этом случае классификация функций управления зависит прежде всего от того, как тот или иной исследователь представляет себе те основные этапы, из которых складывается управленческий цикл.

Одни исследователи формулируют свою концепцию этапов управленческого цикла так, что она, на первый взгляд, не исключает возможности включения в число самостоятельных функций управления также и планирования, наряду, скажем, с такими функциями, как организация, координирование, активизация (стимулирование) и контроль⁶.

¹ См., например: *Козлов Ю. М.* Управление народным хозяйством СССР. Ч. 1. М., 1969. С. 96; *Тихомиров Ю. А.* Указ. соч. С. 15.

² См.: *Афанасьев В. Г.* Указ. соч. С. 215.

³ См., например: *Бачурин А. В.* Указ. соч. С. 6.

⁴ См., например: *Хайдас Г. И.* Планирование как функция управления экономикой // Сов. государство и право. 1978. № 5.

⁵ См., например: *Афанасьев В. Г.* Указ. соч. С. 207.

⁶ См., например: Проблемы научной организации управления социалистической промышленностью. М., 1974. С. 153; *Петров А. С.* Основы организации управления промышленным производством. М., 1969. С. 11, 204. А. С. Петров говорит о четырех основных функциях управления: планировании, контроле, регулировании и учете.

Другие же, наоборот, представляют себе управленческий цикл таким образом, что рассматривать на его фоне планирование в качестве самостоятельной функции управления было бы нелогично. Именно такой точки зрения придерживается, например, В. Г. Афанасьев. Среди перечисленных им функций управления (выработка и принятие управленческого решения; организация; регулирование; корректирование; учет и контроль) нет и не может быть планирования, поскольку оно поглощается другой, более широкой операцией – выработкой и принятием управленческого решения¹.

Наконец, третьи, стремясь отразить в управленческом процессе все наиболее крупные операции управления, классифицируют функции управления без достаточного учета тех взаимосвязей и соотношений, которые реально существуют между управленческими операциями. Так, Ю. А. Тихомиров относит к функциям управления одновременно с планированием подготовку и принятие управленческого решения², хотя совершенно очевидно, что функция подготовки и принятия управленческого решения никак не может не включать и планирования, которое, как уже отмечалось, является одним из видов подготовки и принятия управленческих решений.

Итак, анализ различных точек зрения на содержание управленческого процесса свидетельствует о том, что они основываются, пожалуй, больше на субъективном представлении различных исследователей об этом процессе, чем на каких-то объективных критериях. Между тем представляется, что, по крайней мере применительно к планированию, существует достаточно веский объективный критерий, который позволяет ответить на вопрос о том, можно ли планирование рассматривать в качестве самостоятельной стадии управленческого цикла (функции управления) или нет. Думается, что таким критерием является упоминавшееся уже ранее свойство планирования быть компонентом не всех, а только некоторых процессов управления. А это значит, что планирование не может быть и самостоятельной стадией управленческого цикла (функцией управления), а является во всех случаях лишь одной из форм процесса подготовки и принятия управленческих решений как самостоятельной стадии управленческого цикла (функции управления).

Вместе с тем следует сказать, что, являясь функцией управления (составной частью управленческой деятельности), планирование

¹ См.: Афанасьев В. Г. Указ. соч. С. 207.

² См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 15. Аналогичной позиции по этому вопросу придерживается и М. П. Лебедев, который, однако, во избежание терминологической путаницы предлагает этапы управленческого цикла именовать не функциями управления, а стадиями управленческого цикла (см.: Лебедев М. П. Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. М., 1974. С. 54, 60).

одновременно выступает одним из способов реализации некоторых или даже многих других функций управления, т. е. является одним из методов управления.

Правда, в научной литературе такая постановка вопроса порой оспаривается ссылкой на то, что метод управления всегда предполагает выбор среди альтернативных вариантов управляющего воздействия, тогда как планирование в деятельности по централизованному управлению в условиях социалистического общества такой альтернативы не имеет¹. Поэтому высказывается мнение, что в этой ситуации «экономическим методом управления будет не сама деятельность по централизованному планированию, а различные ее варианты, в которых реализуются требования объективных экономических законов социализма»².

Однако думается, что подобные соображения не имеют под собой серьезных оснований. И прежде всего потому, что планы в социалистическом обществе используются наряду с другими способами управляющего воздействия (например, иные управленческие решения) и хотя бы в этом смысле представляют одну из их разновидностей. Однако если отказаться от подобной аргументации и перейти на более конкретные позиции авторов оспариваемой точки зрения, то и с этих позиций их точка зрения не выглядит убедительно. Тот факт, что в условиях социализма никак нельзя обойтись в определенных областях управления без планирования, отнюдь не исключает возможности характеристики планирования как метода управления. Ведь марксистский диалектический метод, если следовать логике рассуждений, принятой авторами оспариваемой точки зрения, также не имеет соответствующих альтернативных вариантов в социалистическом, да и в любом другом обществе. Однако это обстоятельство не приводило еще никого к мысли о том, что он потерял свой характер метода научного познания.

ГЛАВА II **ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ ПЛАНОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ** **СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА**

1. Понятие плановой деятельности

Свои задачи в области планирования экономическо-социального развития Советское государство решает посредством осуществления особого вида деятельности. Этим видом является плановая деятельность.

Плановая деятельность — важнейшая составная часть деятельности Советского государства по руководству хозяйственной и социально-

¹ См.: *Попов Г. Х.* Управление народным хозяйством при социализме. М., 1974. С. 50.

² Проблемы научной организации управления социалистической промышленностью. С. 160.

культурной жизнью общества, основанная на познании и сознательном применении объективных экономических и социологических законов. Она представляет собой систему мероприятий органов государственной власти и органов государственного управления, направленных на обеспечение планомерного развития экономики и важнейших социальных процессов посредством организации экономико-социального планирования.

Экономико-социальное планирование не является единственным видом планирования, используемым в деятельности Советского государства. В ней применяются и другие его виды и прежде всего финансовое и организационное планирование. Тем не менее экономико-социальное планирование является единственным объектом плановой деятельности Советского государства. Это объясняется как особой ролью этого вида планирования в руководстве хозяйственной и социально-культурной жизнью страны, так и спецификой других его видов.

Важная самостоятельная роль экономико-социального планирования в деятельности Советского государства определяется рядом присущих ему черт. Во-первых, его ядром является экономическое планирование, которое осуществляется только в рамках этого вида планирования и определяет его основное содержание. Во-вторых, оно носит наиболее всеобъемлющий характер, охватывая важнейшие стороны жизни советского общества. В нем отражаются все изменения, происходящие в социальной структуре социалистического общества, социальные проблемы, связанные с жизнью человека. В современных условиях оно служит своеобразным координатором деятельности Советского государства по планированию наиболее важных процессов как экономических, так и социальных, в рамках которой экономическое планирование выступает той основой, на которой базируются и с помощью которой обеспечиваются социальные мероприятия¹. В-третьих, осуществление экономико-социального планирования связано с решением не только текущих задач социалистического общества, но и с определением наиболее отдаленных перспектив его развития.

В отличие от экономико-социального другие виды планирования, используемые в деятельности Советского государства, не играют в ней самостоятельной роли. Но будучи элементом плановой деятельности государства, они реализуются посредством других ее видов, более близких им по своему содержанию, чем плановая деятельность.

Так, финансовое планирование, под которым понимается плановое руководство Советского государства деятельностью, связанной с фи-

¹ См.: *Ельмеев В. Я.* Проблемы социального планирования. Л., 1973. С. 17.

нансовым обеспечением хозяйственного и социально-культурного строительства, осуществляется через финансовую деятельность Советского государства. Организационное планирование, посредством которого плановое руководство распространяется на организацию самого руководства, на все стороны организационной деятельности Советского государства, осуществляется в рамках организационной работы советских государственных органов и т. д.

Однако все это совсем не означает, что плановая деятельность Советского государства, осуществляемая только в области экономико-социального планирования, обособлена от всех других видов планирования, что между нею и другими видами планирования не существует связи.

Экономико-социальное планирование тесно связано с финансовым планированием, поскольку бюджеты являются финансовым выражением планов экономического и социального развития, служат фондом денежных средств, используемых на финансирование мероприятий, предусмотренных этими планами.

Тесно взаимосвязано экономико-социальное планирование и с организационным планированием, так как последнее выступает одним из важных средств осуществления всех задач и функций органов Советского государства, в том числе и в области экономико-социального планирования.

Осуществляемое в тесной взаимосвязи со всеми другими видами планирования, экономико-социальное планирование вместе с тем занимает ведущее место среди этих видов, служит их основой. В этом находит отражение определяющая роль экономики по отношению ко всем другим сферам жизни общества.

Плановая деятельность Советского государства не исчерпывает всего многообразия усилий, прилагаемых в нашем обществе для обеспечения планомерного развития экономических и социальных процессов. Она представляет собой только часть проводимой в стране под руководством КПСС многообразной деятельности по организации экономико-социального планирования, в которой наряду с государством участвуют общественные организации и трудовые коллективы. Однако во всей этой работе плановой деятельности принадлежит центральное место, поскольку именно в ней в конечном счете воплощаются усилия всех других участников организации экономико-социального планирования в нашей стране.

Будучи тесно связанной с деятельностью КПСС, общественных организаций и трудовых коллективов в области экономико-социального планирования, плановая деятельность Советского государства имеет, однако, свои четко обозначенные границы. Они определяются

тем, что эта работа осуществляется главным образом органами Советского государства.

В СССР в обеспечении планомерного развития экономических и социальных процессов участвуют практически все государственные органы. Одни из них организуют сам процесс планирования экономического и социального развития и связанные с ним мероприятия, другие заняты организацией производственной деятельности подчиненных им предприятий, учреждений и организаций по реализации плановых заданий, третьи осуществляют правоохранительную деятельность в сфере экономико-социального планирования и т. д. В результате деятельность государства, связанная прямо или косвенно с экономико-социальным планированием, охватывает весьма широкую сферу его работы.

Однако далеко не вся эта работа является составной частью плановой деятельности Советского государства. Дело в том, что плановая деятельность связана с использованием планирования как метода руководства и управления экономическими и социальными процессами. Поэтому она выступает либо в качестве руководящей деятельности органов государственной власти, либо в качестве исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления. Таким образом, всякая другая деятельность государственных органов в сфере экономико-социального планирования в состав плановой деятельности Советского государства не входит.

Будучи управленческой деятельностью в широком смысле слова, плановая деятельность в условиях социалистического планового хозяйства держит в поле своего зрения 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 вся другая работа государства в области экономического и социального развития, в том числе по реализации установленных планов, имеет целью решение соответствующих задач по установленным планам направлениям в свойственной этим видам деятельности конкретной обстановке и присущими им методами.

Итак, имея своей главной целью формулирование экономических и социальных задач и изыскание путей их решения, плановая деятельность Советского государства включает прежде всего установление обязательных к исполнению заданий по отраслям, сферам хозяйственной и социальной жизни, территориальным единицам страны. Эти задания содержатся в государственных планах экономического и социального развития, разрабатываемых в соответствии с директивными указаниями Коммунистической партии.

Установление планов — ядро, сердцевина плановой деятельности. Однако оно не исчерпывает всего содержания этой деятельности. Наряду с установлением планов плановая деятельность Советского государства включает в себя также доведение показателей этих планов до исполнителей и государственный плановый контроль за их выполнением. Кроме того, важной ее составной частью выступает корректирование установленных планов, осуществляемое в процессе их реализации. Наконец, плановая деятельность Советского государства включает также ряд важных технических, экономических, социальных, правовых и организационных мероприятий, непосредственно связанных с осуществлением экономико-социального планирования.

Как уже отмечалось, плановую деятельность осуществляют органы государственной власти и государственного управления.

Но относить ли администрацию предприятия и учреждений к органам управления? Разноречивость позиций по этому вопросу порождает необходимость более подробно рассмотреть соотношение плановой деятельности государственных органов и предприятий (объединений).

Существует фактическое отличие между плановой деятельностью, осуществляемой внутри предприятий, и плановой деятельностью государственных органов, осуществляющих руководство этими предприятиями, которое обусловлено различием между функциями планирования деятельности производственных звеньев и непосредственной хозяйственной деятельности. Совершенно очевидно, что чем ближе планирующий орган стоит к непосредственному производственному процессу, тем более яркий отпечаток этот процесс накладывает на функции органа планирования, а чем дальше — тем сильнее ощущаются надстроечные политические факторы.

Однако это совсем не означает, что плановая деятельность, осуществляемая внутри предприятий, полностью утрачивает черты, свойственные такого рода деятельности, которые включают в себя постановку определенных целей и указание путей их достижения. Часть ее, осуществляемая Советским государством как единым субъектом государственной собственности через администрацию предприятия, является составной частью 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. Другая ее часть, осуществляемая трудовыми коллективами, которые согласно Конституции СССР (ст. 8) участвуют в планировании производства и социального разви-

тия, выходит, как уже ранее отмечалось, за рамки плановой деятельности Советского государства. Наконец, третья ее часть, представляющая элемент оперативного управления соответствующими объектами в рамках предприятия, входит в состав его непосредственной хозяйственной деятельности.

Содержание плановой деятельности Советского государства характеризует ее как деятельность, в которой проявляется активная и творческая роль Советского государства. Государство в процессе своей плановой деятельности оказывает постоянное воздействие на развитие производительных сил и рост общественного богатства, способствует развитию важных социальных процессов, свойственных обществу развитого социализма.

2. Принципы плановой деятельности

В основе плановой деятельности Советского государства лежит ряд принципов, представляющих важнейшие исходные ее начала, обеспечивающие наиболее полное выражение в ней политики Коммунистической партии, общегосударственных интересов, а также интересов и потребностей союзных и автономных республик, местного населения. В них находят отражение специфические особенности плановой деятельности, свойственные ей как особому виду деятельности Советского государства, существенно отличающемуся от всех других ее видов.

Среди принципов плановой деятельности Советского государства первостепенное значение имеет принцип руководящей роли КПСС в планировании экономического и социального развития страны. «Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия, — говорится в ст. 6 Конституции СССР, — определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный, научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма».

Руководящая роль КПСС в плановой деятельности Советского государства находит выражение прежде всего в том, что партия утверждает основные направления (директивы) экономического и социального развития страны на каждую пятилетку, решая в них кардинальные вопросы планирования, особенно основные вопросы перспективных планов экономического и социального развития.

Разрабатываемые под руководством КПСС и на основе ее директивных документов государственные планы экономического и социального развития тесно связаны с этими документами, служат их дополнением и конкретизацией, представляют собой своеобразную программу

реализации социальной и экономической политики партии, посредством которой она мобилизует трудящиеся массы на осуществление задач строительства коммунизма. Характеризуя с этой точки зрения значение ГОЭЛРО, В. И. Ленин говорил: «На мой взгляд, это — наша вторая программа партии... Она должна превратиться в программу нашего хозяйственного строительства, иначе она не годна и как программа партии. Она должна дополниться второй программой партии, планом работ по воссозданию всего народного хозяйства и доведению его до современной техники»¹.

КПСС не только руководит разработкой экономико-социальных планов, но и организует трудящихся на их выполнение, постоянно заботится о развитии теории и совершенствовании практики социалистического планирования, о повышении его научного уровня.

В своей политике КПСС исходит из необходимости соблюдения общегосударственных интересов, правильно сочетающихся с интересами мест, строгой государственной дисциплины, проведения настойчивой борьбы за наиболее полное использование всех ресурсов. Именно поэтому одним из важнейших требований рассматриваемого принципа является недопустимость местничества и ведомственности в подходе к развитию народного хозяйства и его отдельных отраслей, повышение ответственности кадров за выполнение государственных планов и заданий, выявление и использование действительных возможностей каждого предприятия, отрасли народного хозяйства в целом, равнение на все прогрессивное и передовое.

Руководящая роль КПСС в плановой деятельности Советского государства является важнейшей гарантией того, что эта деятельность носит научно обоснованный характер. Научность относится к числу ведущих принципов плановой деятельности Советского государства. «Нам нужны, — писал В. И. Ленин, — широкие планы не из фантазии взятые, а подкрепленные техникой, подготовленные наукой...»².

Научность как принцип плановой деятельности Советского государства получила закрепление в целом ряде правовых актов. «Государственные планы развития народного хозяйства СССР, — указывается, например, в п. 2 Положения о Госплане СССР, — должны быть оптимальными, основываться на экономических законах социализма, на современных достижениях и перспективах развития науки и техники, на результатах научных исследований экономических и социальных проблем коммунистического строительства...»³.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 42. С. 157.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 40. С. 108.

³ СП СССР. 1968. № 17. Ст. 113.

Научность плановой деятельности Советского государства состоит прежде всего в том, что она основывается на познании и использовании объективных законов развития природы и общества, достижений современной науки и техники, на выводах и положениях марксистско-ленинской теории.

Важнейшим критерием научности плановой деятельности является ее реалистичность, т. е. обоснованность на строгом учете действительных потребностей и возможностей экономического и социального развития страны, борьба с субъективизмом в оценке обстановки и принятии плановых решений.

Другим важным критерием научной обоснованности плановой деятельности Советского государства является степень использования в ней результатов научно-технической революции. «Революция в науке и технике, — указывал Л. И. Брежнев на XXV съезде КПСС, — требует кардинальных изменений в стиле и методах хозяйственной деятельности, решительной борьбы с косностью и рутинерством, подлинного уважения к науке, умения и желания советоваться, считаться с ней. Она требует совершенствования планирования, экономического стимулирования, с тем чтобы создать условия, которые в полной мере способствовали бы скорейшему прохождению новых идей до всей цепи — от изобретения до массового производства, ставили надежный экономический заслон выпуску устаревшей продукции»¹.

Научность плановой деятельности предполагает необходимость учета всех направлений научно-технического прогресса, обеспечение максимально полного использования его возможностей, создание наиболее благоприятных условий для дальнейшего развития научно-технической революции.

Дальнейшее повышение научного уровня плановой деятельности требует всемерного использования долгосрочного прогнозирования, совершенствования его организации и методологии, поскольку именно прогнозирование создает основу комплексного использования результатов научных исследований в процессе планирования и подготовки информации для обоснования плановых решений.

Наконец, важным направлением повышения научной обоснованности плановой деятельности является широкое использование в ней математических методов, электронно-вычислительной техники, применение прогрессивной системы научно обоснованных норм и нормативов.

Широкое применение в плановой деятельности экономико-математических методов облегчает поиск оптимальных плановых решений, позволяет обеспечить согласованность показателей планов.

¹ Материалы XXV съезда КПСС. М., Политиздат. 1976. С. 48–49.

Плановая, как и всякая другая деятельность Советского государства, строится согласно Конституции СССР (ст. 3) в соответствии с принципом демократического централизма.

Принцип демократического централизма в плановой деятельности Советского государства находит выражение прежде всего в том, что она осуществляется в рамках централизованного государственного планирования. В. И. Ленин указывал, что без централизованного планового руководства нельзя построить социализм, ибо построение социализма «есть построение централизованного хозяйства, хозяйства из центра...»¹.

Проявлением централизма в плановой деятельности является организационное единство всей системы планов, обязательность планов вышестоящих органов для нижестоящих, единство правовой и методической основ плановой деятельности, единство всей системы плановых органов, осуществляющих эту деятельность, строжайшая дисциплина в выполнении планов. Однако, выступая за необходимость централизма в условиях советского общественного и государственного строя и, в частности, в области планового руководства народным хозяйством, В. И. Ленин подчеркивал, что он отстаивает исключительно *демократический* централизм².

Централизм в плановой деятельности Советского государства является демократическим прежде всего потому, что он сочетает централизованное плановое руководство с инициативой и творческой активностью на местах.

Демократизм централизованного планового руководства находит выражение в том, что в общегосударственных планах экономического и социального развития устанавливаются основные, решающие задания, определяющие главные направления, темпы и пропорции в развитии народного хозяйства. В результате союзные и автономные республики, местные Советы, предприятия, учреждения и организации располагают всеми необходимыми возможностями для того, чтобы в соответствии с общегосударственными заданиями самостоятельно разрабатывать свои планы экономического и социального развития, выбирая пути, средства и методы наиболее эффективного использования материальных, трудовых и финансовых ресурсов.

Ярким проявлением демократизма централизованного планового руководства является также и то, что разработка планов осуществляется одновременно и в центре, и на местах. Поэтому в ходе разработки планов все связанные с этой работой материалы направляются

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 422.

² См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 24. С. 144.

по встречным потокам, так что между вышестоящими и нижестоящими плановыми и другими связанными с плановой деятельностью органами происходит непрерывный обмен информацией. Это даст возможность, с одной стороны, наиболее полно обеспечивать общегосударственные интересы, с другой – полнее использовать местные возможности, шире проявлять местную инициативу, оказывать местным органам заметное влияние на содержание плановой деятельности вышестоящих органов, особенно в плане более полного учета в ней местных особенностей и интересов. Следует также отметить, что союзные и автономные республики, местные Советы пользуются полной самостоятельностью в проведении своей организаторской работы, обеспечивающей выполнение утвержденных ими планов.

Специфическим выражением демократизма централизованного планового руководства служит хозяйственная самостоятельность социалистических предприятий и объединений, базирующаяся на хозяйственном расчете. «Руководство экономикой, – указывается в Конституции СССР (ст. 16), – осуществляется на основе государственных планов экономического и социального развития... при сочетании централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, объединений и других организаций». Хозяйственная самостоятельность предприятий в условиях демократической централизованной плановой деятельности не только не противоречит централизованному планированию, но, наоборот, экономически заинтересовывает предприятие в централизованном планировании¹.

Сочетание планового централизованного руководства с инициативой на местах обеспечивается организацией отраслевого и территориального планирования.

Отраслевое планирование обеспечивает проведение единой технико-экономической политики в каждой отрасли, рациональное осуществление концентрации, централизации, специализации и кооперирования, комплексной механизации и автоматизации и ряда других важнейших задач повышения эффективности общественного производства. Посредством территориального планирования осуществляется увязка и координация различных видов производственной и социально-культурной деятельности в целях обеспечения комплексного экономического и социального развития на данной территории.

Значение правильного сочетания отраслевого и территориального планирования особенно важно в условиях отраслевой системы управ-

¹ Планирование народного хозяйства СССР. М., 1968. С. 73; Быков А. Г. План и хозяйственный договор. М., 1975. С. 98–102.

ления хозяйством. Оно исключает ведомственный и местнический подход к определению плановых заданий и обеспечивает комплексное развитие хозяйства союзных и автономных республик, экономических районов и административно-территориальных единиц.

Соотношение централизма с самостоятельностью мест в плановой деятельности Советского государства не остается неизменным на различных этапах развития нашего общества. Оно зависит от уровня развития производительных сил и производственных отношений, от той внешнеполитической обстановки, в которой приходится трудиться нашему народу, и от многих других факторов. Однако независимо от всех этих факторов сочетание централизации с инициативой и творческой активностью на местах является неперменным требованием принципа демократического централизма. Этот принцип несовместим с излишней централизацией в планировании, его бюрократизацией, когда «сверху» делается попытка предусмотреть все до мельчайших подробностей, а инициатива мест ограничивается. «Самая большая опасность, — указывал В. И. Ленин, — это — забюрократизировать дело с планом государственного хозяйства»¹.

Вот почему нельзя согласиться с высказанной в нашей литературе точкой зрения, в соответствии с которой колебание уровня централизации в регулировании производства в принципе нельзя рассматривать с точки зрения приближения к принципу демократического централизма или отступления от него, ибо демократическому централизму противостоит не тот или иной уровень централизации регулирования производства, а бюрократический централизм².

Демократическому централизму действительно противостоит централизм бюрократический, но суть этого последнего в том и состоит, что ему свойственна гипертрофия централизации за счет самостоятельности и инициативы мест.

Вместе с тем демократическому централизму в равной мере чужда и другая крайность, выражающаяся в предоставлении неограниченных прав местным органам, поскольку она порождает элементы анархизма, ведет к фактическому отказу от централизованного планирования, к подрыву его основ. «Вопрос о правильном сочетании централизации с правами, инициативой и ответственностью местных органов, — подчеркивал Л. И. Брежнев, — является вопросом принципиальным, вопросом большой политики»³.

Наряду с сочетанием централизованного планового руководства с инициативой и творческой активностью на местах его демокра-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 52. С. 76.

² См.: Кравцов А. К. План и право. Воронеж, 1976. С. 29.

³ Брежнев Л. И. Ленинским курсом. Речи и статьи. Т. 1. М., Политиздат. 1970. С. 211.

тизм находит выражение также и в глубоко демократических формах и принципах этого руководства.

Демократизм централизованного планового руководства проявляется прежде всего в том, что оно осуществляется либо самими Советами — всеохватывающими организациями народа, либо под их руководством подчиненными им органами. Решение Советами важнейших задач планового руководства хозяйственным и социально-культурным строительством обеспечивает наиболее реальное и всеобъемлющее участие трудящихся в этом руководстве, вносит в него максимум демократизма. В свою очередь обеспечение подлинного демократизма в централизованном плановом руководстве служит надежной гарантией научно обоснованного подхода к принятию важнейших плановых решений, исключающей возможность субъективизма в процессе их выработки, имеет огромное значение для успешной реализации этих решений, которая становится кровным делом миллионов людей.

Важным проявлением демократизма централизованного планового руководства является его осуществление на основе коллективности и гласности.

Плановая деятельность на многих ее этапах осуществляется в коллегиальном порядке на основе широкого обсуждения, с учетом мнения заинтересованных органов, предприятий, учреждений и организаций, с участием в тех или иных формах их представителей. Например, согласно Положению о Госплане СССР (п. 4) разработка проектов перспективных и годовых государственных планов осуществляется Госпланом СССР с участием министерств и ведомств СССР, Советов Министров союзных республик, Академии наук СССР и ВЦСПС. Аналогичным образом организована разработка и всех других планов экономического и социального развития.

Последовательному проведению в жизнь коллективности в плановой деятельности Советского государства в немалой степени способствует коллегиальный характер деятельности всех плановых органов Советского государства, играющих важную роль в централизованном плановом руководстве.

К числу характерных черт централизованного планового руководства, органически связанных с его глубоким демократизмом, относится гласность. Информирова население о своей плановой деятельности, Советское государство узнает мнение народа по вопросам, которые им решаются, пробуждает творческие силы масс, привлекает их ко всем стадиям процесса планирования. В этом — сущность и основное значение гласности в планировании.

Велико значение гласности и для распространения опыта плановой деятельности, без чего немислима нормальная работа органов Совет-

ского государства в этой области, успешное выполнение ими своих задач, для устранения имеющихся в деле разработки и реализации планов недостатков.

Ярким выражением демократизма централизованного планового руководства служит принцип широкого участия граждан в плановой деятельности Советского государства. В соответствии с этим принципом весь процесс разработки планов и контроля за их реализацией проходит при активном и постоянном участии в нем широких масс трудящихся. Именно поэтому разрабатываемые планы экономического и социального развития обладают такой удивительной способностью аккумулировать в себе волю и интересы различных слоев населения нашей страны, направлять их энергию, их творческие силы на благо всего советского народа.

Важная роль широкого привлечения граждан к плановой работе государства подчеркивается и в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы», которое обязывает советские партийные, профсоюзные и комсомольские организации, хозяйственные органы обеспечить активное участие трудовых коллективов, производственных объединений (предприятий) и организаций в разработке пятилетних и годовых планов, а также в осуществлении контроля за их выполнением.

Можно выделить в основном два тесно связанных между собой направления участия граждан в плановой деятельности Советского государства. Первое включает непосредственное участие граждан в разработке планов экономического и социального развития и в контроле за их реализацией; второе — участие граждан в этом общем процессе через планирование деятельности предприятий, учреждений и организаций, в которых они работают.

Непосредственное участие широких масс в плановой деятельности Советского государства обеспечивается прежде всего массовостью представительных органов государственной власти — Советов народных депутатов, в составе которых в качестве их депутатов работают миллионы граждан. Между тем именно Советы рассматривают и разрешают основные, наиболее важные вопросы плановой деятельности как в центре, так и на местах.

Важной формой вовлечения граждан в плановую деятельность Советского государства служат планово-бюджетные и многие другие постоянные комиссии Советов. Эти комиссии объединяют не только значительное количество депутатов, но и актив, в который входят депутаты нижестоящих Советов, партийные, советские, профсоюзные

и комсомольские работники, представители органов общественной самодеятельности населения, специалисты и другие представители общественности.

Широкое распространение получило привлечение граждан на общественных началах к плановой работе в органах управления. Особенно широко к ней привлекаются специалисты из числа научных и практических работников. Например, актив плановых комиссий исполкомов местных Советов состоит из ведущих специалистов промышленных предприятий, строительных и транспортных организаций, совхозов и колхозов, занимающихся экономическими вопросами, экономистов, инженеров и других специалистов проектных и отраслевых научно-исследовательских организаций, преподавателей и аспирантов высших учебных заведений, научных работников общеэкономических и других научно-исследовательских институтов. Они входят в состав научных или технико-экономических советов при плановых комиссиях, постоянно действующих советов при председателях плановых комиссий и т. д.¹

Большую роль в деле вовлечения населения в плановую деятельность играют общественные организации. Например, профсоюзы не только принимают активное участие в разработке планов экономического и социального развития, но и вместе с органами народного контроля осуществляют широкий, всеобъемлющий контроль за деятельностью хозяйственных органов, за выполнением ими планов экономического и социального развития². В конституциях союзных и автономных республик указывается, что разработка планов экономического и социального развития осуществляется с учетом предложений коллективов предприятий, учреждений и организаций, а также общественных организаций.

Все более широкое распространение получает практика обсуждения проектов экономико-социальных планов в коллективах предприятий, учреждений и организаций. «Ни один из государственных планов развития народного хозяйства, — подчеркивал Л. И. Брежнев, — не принимался в последние годы без общенародной дискуссии по его проекту»³.

Помимо непосредственного участия в плановой деятельности советских государственных органов широкие массы трудящихся при-

¹ Более подробно по этому вопросу см.: *Силинский П. П.* Планирование народного хозяйства в области. Иркутск, 1969. С. 29–35, 39–52; Планирование хозяйства местного подчинения. М., 1970. С. 15–18.

² Подробнее о роли профсоюзов в плановой деятельности советского государства см.: *Карпенко Л. П.* Народно-хозяйственное и социальное планирование в СССР и профсоюзы. М., 1974.

³ *Брежнев Л. И.* Ленинским курсом. Речи и статьи. Т. 6. М.: Политиздат, 1978. С. 630.

влекаются к этой работе на своих предприятиях, в учреждениях и организациях, в которой им, согласно Положению о социалистическом государственном производственном предприятии (п. 43, 102), принадлежит важная и все возрастающая роль¹. Эта роль обеспечивается целым рядом эффективных форм.

Одной из таких форм, широко используемой в настоящее время, является составление личных производственных планов, которые относятся к числу важнейших основ разработки планов предприятий и организаций. Использование личных планов каждым работником позволяет выявлять дополнительные возможности производства на каждом рабочем месте, определить основные направления усилий всех работников по использованию резервов и тот вклад, который должен внести каждый в общие результаты.

Действенными формами массового участия трудящихся в планировании на предприятиях являются комплексные планы повышения производительности труда на каждом рабочем месте, личные и бригадные пятилетки и другие виды личных планов различных категорий работников. Все они служат важным этапом в подготовке пятилетних и годовых планов развития отдельных хозяйств.

В период разработки планов часто используются действующие на общественных началах бюро экономического анализа и нормирования, творческие бригады, общества рационализаторов и изобретателей, бригады содействия планированию и иные органы общественной самодеятельности трудящихся.

Формами массового привлечения трудящихся к планированию общественного производства на уровне предприятий и организаций служат постоянно действующие производственные совещания, собрания и другие формы обсуждения планов.

Согласно Положению о постоянно действующем производственном совещании (ПДПС), утвержденному совместным постановлением Совета Министров СССР и ВЦСПС 18 июня 1973 г., ПДПС направляет свою работу на обеспечение выполнения заданий государственного плана предприятием, организацией, цехом и другими структурными подразделениями, выявление резервов и возможностей производства для принятия напряженных планов и повышения эффективности производства, а также на выполнение плана социального развития коллектива. Оно принимает участие в разработке и обсуждении проектов текущих и перспективных планов предприятия, организации, плана социального развития коллектива, предложений по вопросам улучшения внутризаводского планирования, использо-

¹ СП СССР. 1965. № 19–20. Ст. 155.

вания фондов экономического стимулирования, заслушивает сообщения руководителей предприятий, организаций, цехов и других структурных подразделений об организации выполнения плана и об итогах финансово-хозяйственной деятельности за соответствующий период, члены ПДПС принимают деятельное участие в разъяснении рабочим и служащим текущих и перспективных производственных планов¹.

Еще шире функции рабочих собраний, которые обсуждают не только круг производственных вопросов, но и все другие стороны жизни трудовых коллективов, наделенных согласно Конституции СССР (ст. 8) правом участия в планировании производства и социального развития.

Всеобъемлющей формой участия трудящихся в плановой деятельности Советского государства является социалистическое соревнование, выступающее в современных условиях не только как эффективный фактор перевыполнения планов, но и их разработки. Одной из наиболее результативных форм социалистического соревнования является движение за принятие встречных планов.

Возрожденное в современных условиях по инициативе трудящихся Москвы движение за принятие встречных планов представляет собой по сравнению со встречными планами первых пятилеток качественно иную, более высокую ступень развития общественной инициативы и трудового героизма. «На основе развертывания социалистического соревнования и использования внутривозможных резервов, — указывается в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы», — коллективы производственных объединений (предприятий) и организаций разрабатывают встречные планы, превышающие задания пятилетнего плана, установленные на соответствующий год»².

Принципиальная особенность встречных планов сегодня состоит в том, что предприятия разрабатывают социалистические обязательства не после утверждения планов, а при их составлении и включают в них повышенные обязательства, превышающие контрольные цифры вышестоящих органов. «Встречные планы, принятые по инициативе производственных объединений (предприятий) и организаций и увязанные с материальными ресурсами, — указывается в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы», — включаются в состав

¹ СП СССР. 1973. № 15. Ст. 80.

² СП СССР. 1979. № 18. Ст. 118. П. 4.

годового плана». В результате встречные планы представляют собой своеобразную форму планирования, тесно увязывающую централизованное планирование с инициативой трудящихся, существенно повышающую требования к качеству экономико-социального планирования в целом¹.

В 1977 г. Госпланом СССР, Госкомтрудом СССР, ЦСУ СССР и ВЦСПС утверждено Положение о порядке разработки, стимулирования и учета выполнения встречных планов предприятий (организаций) и объединений в десятой пятилетке, направленное на дальнейшее совершенствование встречного планирования². В нем установлен порядок рассмотрения встречных планов, что повышает ответственность предприятий, объединений, министерств за их выполнение. Введено повышенное экономическое стимулирование за принятие и выполнение встречных планов.

Вместе с тем следует подчеркнуть, что, несмотря на улучшение порядка разработки, стимулирования и учета выполнения встречных планов, правовое регулирование этой работы нуждается в дальнейшем совершенствовании. В частности, для того чтобы повысить заинтересованность производственных коллективов в разработке встречных планов, представляется целесообразным решить вопрос о положительной оценке результатов работы предприятий в тех случаях, когда по объективным причинам встречный план не выполняется, хотя первоначально утвержденный годовой план выполнен. Необходима также дальнейшая разработка теоретических основ встречного планирования, определение его места в системе управления социалистической экономикой.

К числу важнейших принципов плановой деятельности Советского государства относится принцип социалистической законности. Он обусловлен ст. 4 Конституции СССР, которая устанавливает, что Советское государство, все его органы действуют на основе социалистической законности.

Социалистическая законность как принцип плановой деятельности Советского государства означает, что вся эта деятельность должна осуществляться в строгом соответствии с законами и основанными на них актами.

Принцип социалистической законности проявляется в соблюдении всеми государственными органами, предприятиями, учреждени-

¹ Подробнее см.: *Овчинникова А. А.* Встречные планы предприятий. М., 1975; *Тюрин Ю.* Встречный в действии. М., 1975; *Мартынов Б. М.* Встречный план (методология, организация, стимулирование разработки). М., 1977; *Торкановский Е., Торкановская Т.* Народно-хозяйственное планирование и встречный план // *Плановое хозяйство.* 1977. № 9.

² См.: *Эконом. газ.* 1977. № 7. С. 7.

ями и другими организациями установленного порядка разработки, утверждения и изменения планов, в осуществлении всей их плановой деятельности в рамках прав, установленных для них законами и основанными на них актами, а также в обеспечении правильного применения законодательства в подчиненных им учреждениях и организациях.

Так, на основе планов, утвержденных Верховным Советом СССР и в соответствии с содержащимися в них показателями, утверждаются планы всеми Советами, а также министерствами и другими органами государственного управления.

Принцип социалистической законности находит проявление и в строгом выполнении всеми предприятиями, учреждениями и организациями установленных для них плановых показателей.

В результате законность в плановой деятельности является важным средством борьбы с ведомственностью и местничеством, с субъективизмом и волюнтаризмом.

Одним из важнейших проявлений социалистической законности в плановой деятельности является плановая дисциплина. Плановая дисциплина служит в руках государства важнейшим средством реализации задач и функций в области планирования. Поэтому она тесно связана с другими средствами государственной деятельности, среди которых первостепенную роль играет социалистическая законность.

Социалистическая законность лежит в основе плановой дисциплины. Поэтому осуществление плановой деятельности в строгом соответствии с установленными государством актами охватывается понятиями и социалистической законности, и плановой дисциплины. Так, соблюдение всеми государственными органами, предприятиями, учреждениями и организациями порядка разработки, утверждения и изменения планов, так же как и ряда других правил плановой деятельности, относится как к сфере законности, так и к сфере плановой дисциплины. Вместе с тем имеются и такие правила, соблюдение которых обеспечивается только плановой дисциплиной. Например, занижение плановых показателей с целью их последующего «перевыполнения» едва ли можно рассматривать в качестве нарушения социалистической законности. Между тем грубейшим нарушением плановой дисциплины подобная практика, бесспорно, является.

Таким образом, плановая дисциплина служит не только важнейшим проявлением и гарантией реализации принципа социалистической законности, но и существенным его дополнением¹. Она направлена на дальнейшее повышение требований к качеству экономико-соци-

¹ Подробнее см.: *Манохин В. М.* Государственная дисциплина в народном хозяйстве. М., 1970. С. 22–25.

ального планирования, на соблюдение всеми органами, предприятиями, учреждениями и организациями строжайшего режима экономии в использовании материальных и финансовых ресурсов, на мобилизацию усилий трудящихся на всемерное умножение общественного богатства — основы роста благосостояния советского народа.

Значение всемерного укрепления государственной дисциплины возрастает по мере интенсификации производства, углубления специализации и расширения кооперирования. Поэтому в современных условиях, когда гигантски возросли масштабы общественного производства, усложнились связи в народном хозяйстве, вопросы укрепления государственной плановой дисциплины приобретают особую актуальность¹.

Следующим основным принципом плановой деятельности Советского многонационального государства является принцип социалистического федерализма.

Принцип социалистического федерализма проявляется в компетенции Союза ССР, союзных и автономных республик, их плановых и других государственных органов в области планирования, в системе планов экономического и социального развития, в плановом распределении материальных и финансовых ресурсов, подчиненных обеспечению учета как общегосударственных интересов, так и экономических, культурных, национально-бытовых и иных особенностей союзных и автономных республик, автономных областей и автономных округов.

Как и все другие мероприятия Коммунистической партии и Советского государства, планирование уже в первые годы советской власти было использовано для быстрой ликвидации экономической и культурной отсталости ранее угнетенных народов старой России.

Так, X съезд нашей партии записал в своей резолюции: «Теперь, когда помещики и буржуазия свергнуты... задача партии состоит в том, чтобы помочь трудовым массам невеликорусских народов догнать ушедшую вперед Центральную Россию...»². Одной из директив съезда в этой связи было «планомерное насаждение промышленности на окраинах путем переноса фабрик к источникам сырья»³.

В соответствии с этим республикам Закавказья, Средней Азии и Казахстану были безвозмездно переданы многие фабрики и заводы, куда направлялись инженерно-технические работники, квалифицированные рабочие и специалисты, ученые, преподаватели, работники культуры.

¹ См.: Коммунист. 1978. № 5. С. 6.

² КПСС в резолюциях... Т. 2. С. 252.

³ Там же. С. 253.

Образование СССР ознаменовало новый этап в развитии национальных окраин. Помощь им приняла форму последовательного и всестороннего курса общесоюзной плановой хозяйственной политики¹. Плановая деятельность стала важнейшим инструментом претворения в жизнь ленинского положения о том, что социализм не только не устраняет национальных различий и особенностей, а наоборот, обеспечивает всестороннее развитие и расцвет экономики и культуры всех наций и народностей.

Развитие принципа социалистического федерализма в плановой деятельности Советского государства на современном этапе коммунистического строительства находит выражение в дальнейшем укреплении в ней союзных начал с одновременным расширением прав национальных государств и национально-государственных образований в области планирования, активизацией их плановой деятельности, направленной на успешное решение общесоюзных задач в сочетании с запросами и нуждами союзных и автономных республик, автономных областей и округов.

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 некоторыми присущими только ей принципами. Одним из них является принцип сочетания перспективного и текущего планирования.

Правильное сочетание перспективного и текущего планирования обеспечивает непрерывность в плановой деятельности Советского государства, позволяет ему полнее учитывать возможности использования основных фондов, трудовых, материальных и природных ресурсов, правильнее определять направление специализации и кооперирования производства, пути экономического и социального развития страны. Именно поэтому среди мер, осуществляемых партией и государством по дальнейшему улучшению планирования, важное место отводится повышению роли перспективных планов экономического и социального развития как важнейшего условия непрерывного роста и совершенствования производства, широкого внедрения достижений науки и техники, более полного обеспечения пропорциональности в развитии отраслей народного хозяйства и районов страны; а также правильному сочетанию перспективных планов с текущими, в которых конкретизируются и уточняются задания перспективных планов

¹ Подробнее см.: *Биндер М. А.* Государственно-правовые проблемы взаимопомощи советских народов. Алма-Ата, 1967; *Велиев Т. С.* Выравнивание уровней экономического развития советских республик. М., 1973.

с учетом хода развития экономики и изменений в ресурсах и потребностях развития народного хозяйства.

К числу специфических принципов плановой деятельности Советского государства относится также принцип комплексного экономического и социального развития как всей страны, так и каждой ее национально-территориальной единицы.

Проблема комплексного развития народного хозяйства всегда находилась в центре внимания нашей партии и государства. Еще на заре советской власти В. И. Ленин писал: «Отсутствие на местах согласованной работы различных ведомств — 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 тесно связаны, и «ведомственное» разделение их, необходимое для управления государством, приносит вред, если не вести постоянной работы согласования, устранения трений, волокиты, ведомственной узости, казенщины»¹.

В образцовой постановке хозяйства определенного района как единого целого — именно «целого», т. е. не одного хозяйства, не одной отрасли хозяйства, не одного предприятия, а суммы всех хозяйственных отношений, суммы всего хозяйственного оборота, хотя бы небольшой местности», В. И. Ленин видел одну из важнейших задач хозяйственного строительства².

В настоящее время в условиях усиления централизованного руководства хозяйством через отраслевые органы управления, создания в десятой и последующих пятилетках территориально-производственных комплексов

необходимость усиления внимания к вопросам межотраслевой увязки, задач комплексного подхода при решении отраслевых проблем назрела особенно остро³.

В нашей стране проблема комплексного планирования в масштабах всего народного хозяйства практически решена уже давно. Однако решение новых важных экономических и социально-политических задач требует согласования усилий всех предприятий и организаций, независимо от их ведомственной подчиненности не только в масштабах всей страны, но и в рамках союзных и автономных республик, отдельных административно-территориальных единиц.

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 278–279.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 234.

³ Подробнее см.: *Зенченко Н.* Исторический опыт и задачи народно-хозяйственного планирования // *Коммунист.* 1977. № 16. С. 6.

В этих условиях на первый план все больше выдвигается проблема обеспечения комплексного развития народного хозяйства союзных и автономных республик, краев, областей и других административно-территориальных единиц. В связи с этим в нашей стране за последние годы был предпринят ряд шагов, направленных на обеспечение комплексного подхода к проблемам планирования развития народного хозяйства на соответствующих территориях, установление необходимых пропорций в развитии народного хозяйства, совершенствование материальных внутривозрастных связей, повышение эффективности общественного производства.

Опыт показывает, что повышение комплексности планирования, обеспечивающее правильное сочетание территориального планирования с отраслевым, создает условия для максимального повышения эффективности общественного производства, специализации сельского хозяйства и более полного вовлечения трудоспособного населения в производство.

Новым шагом на пути к усилению планово-координационных функций союзных, автономных республик и местных Советов явилась Конституция СССР 1977 года, устанавливающая (ст. 77, 83 и 147), что союзные и автономные республики, а также местные Советы народных депутатов обеспечивают комплексное экономическое и социальное развитие на их территории.

Принципы плановой деятельности Советского государства не обособлены. Все они тесно взаимосвязаны, взаимно обусловлены и взаимно дополняются. Последовательно проводя эти принципы в жизнь, развивая и обогащая их содержание практикой плановой деятельности как в центре, так и на местах, Советское государство обеспечивает высокую эффективность планирования в осуществлении задач коммунистического строительства.

ГЛАВА III ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ ПЛАНОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВА

1. Правотворческая деятельность в области планирования экономического и социального развития

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

Органическая взаимосвязь планирования и права обусловлена прежде всего тем, что экономико-социальное планирование осуществля-

ется социалистическим государством. Это неизбежно вызывает необходимость в правовом регулировании самой плановой деятельности. В результате планирование и правовое регулирование экономического и социального развития соединяются вместе, образуя сложную систему общественных отношений¹.

Другим важным обстоятельством, обуславливающим тесную взаимосвязь планирования и права в условиях социалистического общества, является то, что планирование, одной из важнейших черт которого является директивность, не в состоянии обойтись без права, которое выступает в качестве средства, обеспечивающего эту директивность. Это находит свое выражение в том, что каждому экономико-социальному плану предается соответствующая правовая форма. В результате каждый план носит обязательный характер, и его осуществление обеспечивается правовыми средствами, включая, в случае необходимости, и меры государственного принуждения.

Выступая в качестве объекта правового регулирования, планирование, так же как и вся плановая деятельность Советского государства, реализуется посредством различных правовых форм.

Важнейшей правовой формой плановой деятельности Советского государства является правотворчество, осуществляемое посредством установления, а также изменения и отмены правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые складываются в области экономико-социального планирования. Эти нормы содержатся в правовых актах, издаваемых органами государственной власти и органами государственного управления.

Ведущее место среди актов, содержащих указанные нормы, занимают Конституции СССР, конституции союзных и автономных республик.

Важнейшие правовые нормы, регулирующие плановую деятельность, содержались уже в первой Советской Конституции 1918 года. Она предусматривала установление основ и общего плана всего народного хозяйства и отдельных его отраслей на территории РСФСР (п. «к» ст. 49). Таким образом, в Конституции РСФСР 1918 года были законодательно закреплены: принцип планового руководства народным хозяйством; единство плановой системы, которая должна была объединять все народно-хозяйственные планы в общегосударственный план; а также необходимость издания законодательного акта, устанавливающего основы народного хозяйства республики.

Установление основ и общего плана всего народного хозяйства и отдельных его отраслей было отнесено к ведению Всероссийского

¹ См.: Шкредов В. П. Экономика и право. М., 1967. С. 81.

Съезда Советов и ВЦИК. Тем самым Конституцией были установлены основы компетенции высших органов государственной власти в области планирования.

Эти конституционные положения стали юридической базой всего правотворчества в области народно-хозяйственного планирования.

Свое дальнейшее развитие конституционные основы плановой деятельности Советского государства получили в последующих конституционных актах.

Конституция СССР 1924 года (п. «з» ст. I) законодательно закрепила принцип планового руководства народным хозяйством СССР, единство плановой системы всего Союза ССР. Она также установила основы компетенции верховных органов Союза ССР в области планирования.

Конституция СССР 1936 года закрепляла планирование в качестве важнейшего принципа общественного устройства СССР (ст. 11) и установила основы компетенции Союза ССР, его высших органов государственной власти и органов государственного управления, а также Верховных Советов союзных республик в области планирования (ст. 14, 60 и 68).

Принятые в соответствии с Конституцией СССР 1936 года конституции союзных и автономных республик также закрепляли планирование в качестве важнейшего принципа общественного устройства соответствующих республик и установили основы компетенции этих республик, их высших органов государственной власти и органов государственного управления в области планирования.

Конституция СССР 1977 года существенно расширила круг общественных отношений в сфере экономико-социального планирования в политической системе социалистического общества, в экономической системе и в сфере социально-культурного развития Советского государства. По сравнению с Конституцией СССР 1936 года она выражает более полно социалистический принцип планового руководства экономикой и другими областями жизни общества (ст. 6, 8, 15, 16 и 26). Как само ее содержание, так и замена прежнего конституционного термина «государственный план развития народного хозяйства» термином «государственный план экономического и социального развития» отражает всеобъемлющий характер государственной плановой деятельности, а также идею единства и внутренней согласованности компонентов всей системы социалистического планирования.

Конституционные нормы, закрепляющие единство экономических и социальных аспектов планирования, являются важной юридической базой для дальнейшего совершенствования правового регулирования всей плановой деятельности и особенно ее социальной стороны,

включая систему целей, принципов и задач социального аспекта экономико-социального планирования для различных уровней, порядок согласования показателей социального развития с показателями хозяйственной деятельности¹.

Конституция СССР (ст. 15) устанавливает связь государственной плановой деятельности, отражающей требования объективного закона планомерного и пропорционального развития народного хозяйства, с основным экономическим законом социализма – все более полным удовлетворением растущих материальных и духовных потребностей людей. Она содержит требования (ст. 16), которым должна удовлетворять деятельность советских государственных органов по разработке и выполнению планов экономического и социального развития (учет отраслевого и территориального принципов; сочетание централизованного управления с хозяйственной самостоятельностью и инициативой предприятий, объединений и других организаций; активное использование хозяйственного расчета, прибыли, себестоимости и других экономических рычагов и стимулов).

Эти конституционные нормы определяют необходимость дальнейшего совершенствования правового регулирования тех сторон плановой деятельности, которые непосредственно связаны с определением потребностей общества, возможностей и условий роста материальных запросов людей, усиления правового обеспечения комплексного экономического и социального развития территорий, последовательной реализации в плановой деятельности принципа демократического централизма.

Конституция СССР содержит ряд норм, закрепляющих основы компетенции Союза ССР, союзных и автономных республик, а также их органов в области планирования (ст. 73, 92, 108, 131, 137, 143 и 146) и имеющих важное значение для дальнейшего развития правотворчества в области планирования.

Она четко разграничивает деятельность Верховного Совета СССР как законодательного органа от его работы в качестве верховного организатора планового руководства экономическим и социальным развитием. В ней указывается, что законы СССР принимаются Верховным Советом СССР или всенародным голосованием (референдумом). Между тем законы об утверждении государственных планов экономического и социального развития СССР могут приниматься только Верховным Советом СССР, поскольку утверждение этих планов, которое осуществляется посредством указанных законов, отнесено Кон-

¹ См.: Ноздрачев А. Ф. Конституционные основы планирования // Сов. государство и право. 1978. № 6. С. 19.

ституцией СССР (ст. 108) к исключительному ведению Верховного Совета СССР.

Ряд важных положений, связанных с планированием экономического и социального развития, содержится также в конституциях союзных и автономных республик, принятых в соответствии с Конституцией СССР 1977 года. Большинство из них аналогичны положениям Основного Закона СССР. Вместе с тем в этих правовых актах конституционное регулирование вопросов плановой деятельности получило дальнейшее развитие.

Для конституций союзных и автономных республик стала уже традиционной специальная глава, посвященная бюджету соответствующей республики. В свое время, например, в момент создания первых конституций советских республик, когда планирование в нашей стране в силу объективных причин не получило еще должного развития, наличие специальной главы, посвященной одному лишь бюджету, было вполне оправданно. Однако впоследствии планирование стало прочной основой руководства экономическим и социальным развитием. Поэтому в действующих конституциях союзных и автономных республик этот пробел устранен. В каждой из них содержится специальная глава, посвященная государственному плану экономического и социального развития соответствующей республики, в которой отражены основные моменты, связанные с организацией экономико-социального планирования в этой республике и имеющие важное значение для дальнейшего совершенствования ее правового регулирования.

Таким образом, записанные в Конституции СССР и в конституциях союзных и автономных республик положения имеют основополагающее значение для всего нормативного регулирования плановой деятельности Советского государства.

Ведущее место среди других актов, содержащих правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере экономико-социального планирования, принадлежит законам. В настоящее время Регламентом Верховного Совета СССР определен порядок рассмотрения государственных планов экономического и социального развития СССР и отчетов об их выполнении. Законом о Совете Министров СССР и законами о Советах Министров союзных республик установлены основные полномочия этих органов в области планирования экономического и социального развития. Законами союзных и автономных республик о сельских, поселковых, районных, городских и районных в городах Советах закреплены права и обязанности этих Советов в области планирования. Одну из важных сторон планового процесса в СССР регулируют Положения о постоянных комиссиях Верховных Советов органов.

Имеются и другие законы, касающиеся вопросов планирования. Например, Законом СССР об изменении системы органов управления промышленностью и преобразовании некоторых других органов государственного управления в целях обеспечения территориального планирования развития промышленного производства при отраслевом принципе управления промышленностью установлено, что проекты планов развития народного хозяйства республик по всем отраслям промышленности союзно-республиканского и республиканского подчинения, а также предложения по проектам планов производства продукции (кроме оборонной) на предприятиях общесоюзных министерств, находящихся на территории республик, разрабатываются Госпланами союзных республик. В Законе указывается, что Госпланы союзных республик рассматривают также возникающие в ходе выполнения плана вопросы межотраслевого характера по промышленности, расположенной на территории республики, и разрабатывают предложения по этим вопросам.

Ряд важных правовых норм, связанных с экономико-социальным планированием, содержится в актах Президиумов Верховных Советов. Особый интерес в этом смысле представляют указы Президиума Верховного Совета СССР, посвященные правам и обязанностям сельских, поселковых, районных, городских и районных в городах Советов. Они установили основы компетенции этих Советов в области экономико-социального планирования.

Важную роль в правовом регулировании плановой деятельности играет ряд других актов Президиумов Верховных Советов. Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 7 августа 1972 г. установлен порядок разрешения разногласий, возникающих при заключении колхозами и межколхозными организациями договоров с государственными, кооперативными и иными общественными предприятиями, организациями и учреждениями, а также между собой, основанных на обязательном для обеих сторон плановом задании¹.

Однако в целом удельный вес законов и указов Президиумов Верховных Советов среди нормативных актов, регулирующих общественные отношения в области экономико-социального планирования, очень невелик. Большинство этих актов издаются органами государственного управления. Особое место среди них принадлежит постановлениям Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик.

Основная масса правовых норм, содержащихся в постановлениях Совета Министров СССР и связанных с экономико-социальным пла-

¹ ВВС СССР. 1972. № 33. Ст. 289.

нированием, посвящена вопросам организации планирования развития как народного хозяйства в целом, так и отдельных его отраслей. Наиболее важные из них, составляющие ныне правовую основу организации планирования экономического и социального развития в нашей стране, были приняты Правительством СССР совместно с ЦК КПСС. К их числу относятся постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства»¹, «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы»² и целый ряд других.

Значительную группу правовых норм, содержащихся в постановлениях Совета Министров СССР, составляют нормы, устанавливающие компетенцию центральных органов управления СССР, а также компетенцию союзных республик, объединений и предприятий в области экономико-социального планирования. К числу наиболее важных относятся постановления Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О передаче дополнительно на решение Советов Министров союзных республик вопросов хозяйственного и культурного строительства»³, утвержденные постановлениями Совета Министров СССР от 10 июля 1967 г. «Общее положение о министерствах СССР»⁴ от 9 сентября 1968 г., Положение о государственном плановом комитете Совета Министров СССР (Госплане СССР) и др.

Важное место в постановлениях Правительства СССР занимают вопросы системы планов и их показателей. Им посвящены совместные постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР: от 9 августа 1972 г. «О разработке долгосрочного перспективного и пятилетнего (на 1976–1980 гг.) планов развития народного хозяйства СССР»⁵, от 27 марта 1973 г. «О разработке проекта плана комплексного развития народного хозяйства по г. Москве на 1976–1990 гг.»⁶, ряд постановлений Совета Министров СССР о переводе предприятий, учреждений и организаций различных министерств и ведомств СССР на новую систему планирования, финансирования и экономического стимулирования⁷.

¹ СП СССР. 1965. № 19–20. Ст. 153.

² СП СССР 1979. № 18. Ст. 118.

³ СП СССР. 1965. № 19–20. Ст. 154; 1967. № 17. Ст. 118.

⁴ СП СССР. 1967. № 17. Ст. 116.

⁵ Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам. Т. 9. М., Политиздат. 1974. С. 232–234.

⁶ Там же. С. 467–468.

⁷ См., например: СП СССР. 1966. № 8. Ст. 83; № 17. Ст. 153; № 18. Ст. 168; № 21. Ст. 192; № 23. Ст. 209; 1967. № 18. Ст. 123; № 20. Ст. 142; и др.

Значительное внимание вопросам организации планирования, компетенции центральных органов государственного управления соответствующих республик и местных Советов, системы планов и их показателей отводится и в постановлениях правительств союзных и автономных республик.

Нормы, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в сфере экономико-социального планирования, содержатся в нормативных актах, издаваемых министерствами и ведомствами СССР, союзных и автономных республик.

К их числу относятся, в первую очередь, нормативные акты, издаваемые Госпланом СССР, госпланами союзных и автономных республик. Согласно Положению о Госплане СССР он имеет право в пределах своей компетенции издавать постановления, обязательные для исполнения всеми министерствами, ведомствами и другими организациями. Этими постановлениями утверждаются Методические указания к разработке Государственных планов развития народного хозяйства СССР (экономического и социального развития), разрабатываемые Госпланом СССР¹, указания о порядке планирования отдельных отраслей развития народного хозяйства страны², другие важные вопросы организации экономико-социального планирования.

Характерной особенностью методических нормативных материалов по экономико-социальному планированию, издаваемых Госпланом СССР, является то, что они, как правило, рассчитаны на определенный плановый период (год, пятилетка) и на каждый последующий период заблаговременно разрабатываются заново с учетом новых задач, накопленного опыта и необходимости постоянного совершенствования системы, форм и показателей планов³.

Ряд правовых норм, посвященных вопросам планирования, содержится в инструктивных письмах и постановлениях Госплана СССР⁴,

¹ См., например: постановление Госплана СССР от 22 апреля 1974 г. «Об утверждении Методических указаний к разработке Государственных планов развития народного хозяйства СССР» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1974. № 9. С. 47.

² См., например: утвержденные постановлением Госплана СССР от 19 мая 1972 г. Указания о порядке планирования материально-технического обеспечения производства товаров культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1973. № 1. С. 11.

³ См.: *Иванов Г.* Правовые вопросы планирования народного хозяйства // Плановое хозяйство. 1975. № 12. С. 12.

⁴ См., например: Инструктивное письмо Госплана СССР от 24 ноября 1975 г. «О порядке планирования использования средств, выделяемых на возмещение потерь сельскохозяйственного производства при отводе земель для государственных или общественных нужд» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1976. № 2. С. 3.

а также в инструктивных письмах и постановлениях Госплана СССР, издаваемых совместно с другими министерствами и ведомствами СССР¹.

Согласно Положениям о государственных плановых комиссиях союзных и автономных республик эти плановые органы также правомочны принимать акты, обязательные для исполнения всеми министерствами, ведомствами и другими организациями соответствующих республик. Этими актами, в частности, утверждаются методические указания, показатели и формы для составления планов в отраслевом и территориальном разрезах, разрабатываемые госпланами союзных и автономных республик в соответствии с указаниями Госплана СССР.

Помимо плановых органов нормативные акты, содержащие правовые нормы, посвященные вопросам планирования, принимаются и другими министерствами и ведомствами СССР, союзных и автономных республик. Они, как правило, связаны с решением отдельных вопросов планирования в рамках соответствующей отрасли управления².

Правовые нормы, регулирующие общественные отношения, складывающиеся в сфере экономико-социального планирования, могут содержаться и в нормативных актах, издаваемых местными органами управления. К их числу относятся, например, разрабатываемые и утверждаемые исполкомами Московского и Ленинградского городских Советов Положения о плановых комиссиях этих исполкомов³. В этих

¹ См., например: утвержденное постановлением Госстроя СССР и Госплана СССР от 12 апреля 1976 г. Положение о порядке проектирования, планирования и финансирования строительства объектов, общих для группы предприятий (промышленного узла) // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1976. № 12. С. 3; Инструктивное письмо Госплана СССР, Госнабса СССР и ЦСУ СССР от 8 октября 1976 г. «О мерах по обеспечению стабильности устанавливаемых планов зданий» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1977. № 1. С. 3; и др.

² См., например: утвержденный постановлением Госнабса СССР от 4 декабря 1974 г. «Порядок представления данных о ресурсах вторичного сырья и утверждения планов сдачи предприятиями и организациями, сбора у населения и планов заготовок вторичного сырья, а также доведения этих планов до предприятий и организаций» // Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1975. № 4. С. 45. Вместе с тем необходимо отметить, что, как показывает изучение актов министерств и ведомств СССР и союзных республик по вопросам планирования, среди них пока преобладают акты, посвященные мероприятиям временного (сезонного) характера, вызванные особыми обстоятельствами. Меньший удельный вес занимают акты по аналитическим проблемам, по вопросам перспективного развития, изучения опыта низовых звеньев соответствующей системы органов, методические рекомендации и т. п.

³ Например, постановлением Совета Министров РСФСР от 15 августа 1966 г. исполкомам Московского и Ленинградского городских Советов было поручено разработать и утвердить Положения о плановых комиссиях этих исполкомов в соответствии с утвержденным Советом Министров РСФСР Положением о плановой комиссии исполнительного комитета краевого (областного) Совета депутатов трудящихся (СП СССР. 1966. № 26. Ст. 119).

Положениях определяются задачи плановых комиссий, их компетенция, порядок организации и деятельности.

Несмотря на довольно значительное количество правовых норм, регулирующих в настоящее время общественные отношения, складывающиеся в сфере экономико-социального планирования, у нас все еще не создано единой, внутренне согласованной системы этих норм, охватывающей все институты плановой деятельности Советского государства.

Отсутствие такой правовой системы является прямым следствием исторически сложившейся практики сравнительно недавнего прошлого, когда, как справедливо отмечает В. П. Шкредов, «действительное правовое регулирование простиралось преимущественно на гражданско-правовую сферу хозяйственной жизни, тогда как сфера планового управления в общем и целом на длительное время оказалась во власти конкретных и однократных административных актов, бесчисленного множества инструкций, распоряжений, всякого рода индивидуальных предписаний»⁴.

В первые годы социалистического строительства такое положение было оправдано. У нашего государства не было еще накоплено достаточно опыта в данной области. Здесь оно не могло опереться и на опыт других государств, поскольку речь шла о совершенно новом направлении государственной деятельности, впервые возникшем с победой социалистической революции в нашей стране.

Однако в настоящее время такой опыт уже имеется. Более того, определенный опыт в этом смысле накоплен и в других социалистических странах⁵. В этих условиях настало время разработать и принять целую систему правовых актов об экономико-социальном планировании, которая позволила бы коренным образом улучшить его правовую регламентацию, превратить право в еще более действенный фактор регулирования плановой деятельности.

Думается, что эту систему должен возглавить Закон СССР об основах государственного планирования. Принятие такого закона необходимо не только в силу той роли, которую играет в нашей стране планирование экономического и социального развития, но и в силу того, что целый ряд подлежащих решению в нем вопросов может быть урегулирован только законодательным актом.

Вопрос о необходимости принятия закона о планировании поднимался в литературе неоднократно⁶. В настоящее время его решение по-

⁴ Шкредов В. П. Экономика и право. С. 88.

⁵ Подробнее см.: Планирование и управление народным хозяйством в странах социализма на современном этапе (Правовые аспекты). М., 1976.

⁶ См., например: Халфина Р. О. Правовое регулирование поставки продукции в народном хозяйстве. М., 1963. С. 101; Хайдак Г. И. В. И. Ленин об основных положениях социалистического народно-хозяйственного планирования // Сов. государство и право.

ставлено на практическую основу: постановлением Президиума Верховного Совета СССР от 12 декабря 1977 г. «Об организации работы по приведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией СССР» предусматривается рассмотрение Советом Министров СССР в 1978—1981 гг. вопроса о необходимости разработки законодательного акта об основах государственного планирования¹.

Вместе с тем в литературе высказаны и другие соображения относительно этой проблемы. Одни из них сводятся к предложению решить основные вопросы правового регулирования плановой деятельности в рамках одного из актов хозяйственного законодательства²; другие — к подготовке (вплоть до издания обобщающего законодательного акта о планировании) Положения о планировании экономического и социального развития, утверждаемого Правительством СССР. Это предложение аргументируется сложностью быстрой подготовки закона о планировании и нежелательностью в связи с этим затяжки создания Свода законов СССР, составной частью которого должен стать этот закон³.

Однако с подобными предложениями согласиться нельзя. Первое из них вызывает возражения потому, что оно не учитывает социальную сторону экономико-социального планирования, которая не укладывается в рамки хозяйственного законодательства. Второе неприемлемо потому, что его реализация, не решая проблемы по существу, приведет лишь к ничем не оправданной затяжке ее решения.

Важное практическое значение имеет вопрос о структуре закона об основах государственного планирования. В литературе предлагались различные ее варианты⁴. Анализ этих проблем дает основание сделать вывод о том, что закон об основах государственного планирования должен включать следующие самостоятельные разделы:

 преамбула (роль планирования в социалистическом обществе);

 общие положения (основные задачи планирования; законодательство Союза ССР и союзных республик о планировании и его задачи;

1964. № 4. С. 46; Высшие представительные органы власти в СССР. М., 1969. С. 257—258; Государство. Право. Экономика. М., 1970. С. 141; *Бачурин А. В.* Указ. соч. С. 363; и др.

¹ См.: ВВС СССР. 1977. № 51. Ст. 764.

² См.: например: *Лантев В. В.* К кодификации хозяйственного законодательства // Сов. государство и право. 1974. № 10. С. 81; *Алексеев С. С., Яковлев В. Ф.* О совершенствовании хозяйственного законодательства // Сов. государство и право. 1975. № 6. С. 50; и др.

³ См.: *Иванов Г.* Правовое регулирование экономического и социального планирования // Плановое хозяйство. 1977. № 1, 2. С. 31; *Фаткудинов З. М.* Совершенствование законодательства о планировании народного хозяйства // Сов. государство и право. 1977. № 10. С. 47.

⁴ См., например: *Фаткудинов З. М.* Совершенствование законодательства о планировании народного хозяйства. С. 48; *Самощенко И., Ноздрачев А.* Актуальные вопросы законодательства о планировании // Плановое хозяйство. 1977. № 12. С. 23; и др.

основные принципы и виды планирования; руководство планированием в СССР);

компетенция Союза ССР и союзных республик в области планирования;

плановое устройство Союза ССР (система планов экономического и социального развития и их показателей);

плановый процесс в СССР (порядок разработки, утверждения и доведения планов до исполнителей, порядок изменения планов и установления дополнительных заданий, контроль за выполнением планов, порядок составления и утверждения отчетов о выполнении планов, последствия нарушения порядка планирования).

Другим важным элементом системы правовых актов о планировании, как представляется, должны стать законы о планировании экономического и социального развития союзных республик. В состав этих законов целесообразно включить общие положения (основные задачи закона; характеристика законодательства о планировании Союза ССР и союзной республики; компетенция Союза ССР, союзной республики и местных Советов в области планирования)¹; разделы, посвященные государственному плану экономического и социального развития союзной республики и планам экономического и социального развития административно-территориальных единиц, имеющихся в составе союзной республики (место плана в плановой системе, содержание плана и порядок его разработки, утверждения и доведения до исполнителей, порядок изменения планов и установления дополнительных заданий, контроль за выполнением планов, порядок составления и утверждения отчетов о выполнении планов и последствия нарушения порядка планирования).

Следующим элементом системы правовых актов о планировании, думается, должны стать законы о планировании экономического и социального развития автономных республик. Структура этих законов была бы аналогичной: общие положения (основные задачи закона; характеристика законодательства о планировании Союза ССР, союзной и автономной республик; компетенция союзной, автономной республик и местных Советов в области планирования); разделы, посвященные государственному плану экономического и социального развития автономной республики и планам экономического и социального развития административно-территориальных единиц, имеющихся в составе автономной республики (место плана в плановой системе, содержание плана и порядок его разработки, утверждения и доведения до исполнителей, порядок изменения планов и установ-

¹ В республиках, в составе которых находятся автономные республики, также и компетенция АССР.

ления дополнительных заданий, контроль за выполнением планов, порядок составления и утверждения отчетов о выполнении планов и последствия нарушения порядка планирования).

В специальном правовом регулировании нуждаются также отраслевое, комплексное и программно-целевое планирование, представляющие самостоятельные институты в рамках плановой деятельности Советского государства. Все эти виды планирования осуществляются в основном органами государственного управления. Поэтому, думается, что наиболее общие моменты, развивающие соответствующие нормы союзного закона об основах государственного планирования, следовало бы закрепить в утверждаемых Правительством СССР Положениях, которые затем можно было бы конкретизировать в утверждаемых Советами Министров союзных республик Положениях о комплексном и программно-целевом планировании и утверждаемых отдельными министерствами Положениях о планировании соответствующих отраслей хозяйственного и социально-культурного строительства.

Наконец, необходим также единый правовой акт Совета Министров СССР, посвященный проектированию, внедрению и функционированию подсистем автоматизированной системы плановых расчетов (АСПР) Госплана СССР и их взаимодействию с АСПР госпланов союзных республик и АСУ министерств и ведомств. Думается, что аналогичные правовые акты должны быть приняты и в союзных республиках.

Наряду с созданием новых правовых актов, регулирующих плановую деятельность, важное значение имеет также вопрос о приведении в стройную систему действующих правовых актов.

В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 июня 1975 г. «О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства» отмечалось, что последнее состоит из большого количества актов по одним и тем же вопросам, принятых на различных этапах социалистического строительства, многие акты устарели, противоречат друг другу или не увязаны между собой, неоправданно велико количество ведомственных нормативных актов¹.

За последние годы советские государственные органы проделали большую работу по устранению этих недостатков в области планирования. Например, Госпланом СССР созданы хронологический и тематический перечни основных актов, изданных им самим или совместно с другими министерствами и ведомствами. Эти перечни включают действующие постановления, приказы и другие акты, имеющие нормативный характер. Завершается подготовка обобщающих нормативных актов Госплана СССР, которые заменят многие акты, принятые

¹ СП СССР. 1975. № 16. Ст. 98.

ранее¹. Важнейшим мероприятием последних лет по систематизации всего законодательства, в том числе по вопросам государственного планирования, явилось издание Министерством юстиции СССР Собрания действующего законодательства СССР (1972–1977).

Однако и сейчас в области планирования действуют акты, повторяющие друг друга, имеющие противоречия, а также в значительной мере устаревшие. Существенные трудности в применении правовых актов в сфере планирования создают огромный объем нормативного материала и разобщенность правовых норм, находящихся в самых различных по форме актах. Все это говорит о необходимости дальнейшего совершенствования нормотворчества в области планирования, систематизации и кодификации действующих правовых актов, осуществлению которых в значительной мере будет способствовать подготовка свода законов СССР.

Анализируя правовые нормы, действующие в сфере плановой деятельности Советского государства, можно сказать, что значительная часть из них имеет свой специфический предмет регулирования. Им являются общественные отношения, возникающие в процессе использования государством метода планового руководства экономическим и социальным развитием.

В число этих отношений входят отношения, возникающие в процессе реализации задач и принципов плановой деятельности, порядка формирования основных направлений планов, разработки, утверждения и доведения заданий планов до исполнителей, изменения планов и установления дополнительных заданий, контроля за реализацией планов в процессе составления и утверждения отчетов об исполнении планов, а также отношения, связанные с системой планов, их содержанием, плановыми показателями и используемыми в планировании нормативами.

Наличие специфического предмета регулирования позволяет выделить рассматриваемые правовые нормы в самостоятельную отрасль советского права — плановое право. Вместе с тем оно позволяет отграничить эту отрасль от других и в первую очередь от государственного, административного и финансового права.

Государственное право содержит исходные положения для всех отраслей советского права, в том числе и для планового. Оно определяет основы государственного планового руководства экономическим и социальным развитием. Нормы государственного права определяют основы полномочия Союза ССР, союзных и автономных республик, местных Советов в области экономико-социального планирования; ре-

¹ См.: *Фаткудинов З. М.* Указ. соч. С. 48.

гулируют соотношение компетенции органов государственного управления в области планового руководства экономическим и социальным развитием; устанавливают систему планового руководства экономическим и социальным развитием, определяют основные принципы деятельности этих органов, а также наиболее общие принципы планового руководства экономическим и социальным развитием. В силу важности регулируемых ими отношений, особого положения их субъектов указанные нормы государственного права содержатся в Конституции Союза ССР, в конституциях союзных и автономных республик. В то же время эти нормы входят также и в состав планового права, которое на них основывается и вместе с тем содержит ряд других норм, конкретизирующих и развивающих конституционные нормы.

Немалая часть общественных отношений, возникающих в процессе плановой деятельности, протекает в сфере исполнительной и распорядительной деятельности и поэтому регулируется нормами административного права (компетенция и организация работы плановых органов и др.). На плановую деятельность распространяются и основные принципы советского государственного управления. Для многих отношений в области планирования характерен также административно-правовой метод регулирования.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что плановая деятельность не совпадает целиком с процессом государственного управления. Она в значительной своей части выходит за рамки этого процесса, составляя своеобразную предпосылку его осуществления, его перспективу. Именно это несоответствие и служит не только основанием обособления планового права от административного, но и определяет его границы.

Плановое право тесно связано с финансовым правом и в первую очередь с такой важнейшей его составной частью, как бюджетное право. Известно, что государственный бюджет СССР является основным финансовым планом образования и использования общегосударственного фонда денежных средств Советского государства. Плановый характер бюджета, его тесная связь с планом обуславливают тесную взаимосвязь планового и бюджетного права. Определенная взаимосвязь существует и между плановым и финансовым правом в целом, поскольку последнее имеет своим предметом общественные отношения, возникающие в процессе планового поступления, распределения и использования необходимых денежных средств.

Однако, будучи тесно связанными с планированием, как финансовое, так и его составная часть — бюджетное право имеют свой специфический предмет регулирования, который и определяет грань, существующую между плановым и финансовым правом: все вопросы

планирования, касающиеся денежных средств, составляют предмет регулирования финансового права, все прочие отношения, связанные с экономико-социальным планированием, – планового права.

У планового права существует достаточно тесная связь и с гражданским правом, особенно в части реализации экономико-социальных планов. Однако при разграничении гражданского и планового права, помимо различий в предмете регулирования, надо иметь в виду и серьезную разницу в методе регулирования. Плановое право регулирует отношения, связанные с реализацией экономико-социальных планов посредством административного метода регулирования. Возникают эти отношения на основе одностороннего волеизъявления, определенного планового акта государства. Поэтому стороны в таких отношениях не могут сами решать вопрос об объеме своих прав и обязанностей. Их права и обязанности регулируются в бесспорном, административном порядке. Наоборот, отношения по реализации экономико-социальных планов, возникающие между субъектами, находящимися в равном положении, регулируются гражданским правом. Возникают они в большинстве случаев по волеизъявлению обеих сторон, права и обязанности которых в этих отношениях защищаются в арбитражном порядке.

Специального рассмотрения заслуживает вопрос о соотношении планового и хозяйственного права. Наличие хозяйственного права в том виде, в котором оно интерпретируется сегодня некоторыми советскими учеными¹, практически исключает возможность существования самостоятельной отрасли планового права, как, впрочем, например, и финансового права. Однако совершенно очевидно, что в рамках хозяйственного права не может существовать единая внутренне согласованная система правовых норм, посредством которых регламентируются общественные отношения, складывающиеся в процессе использования государством метода планового руководства экономическим и социальным развитием, поскольку эта система выходит за рамки хозяйственной деятельности.

Следует заметить, что идея о существовании планового права не является новой. Она уже высказывалась в нашей литературе. Так, например, в одной из научных дискуссий Г. Н. Амфитеатров отмечал, что плановая деятельность представляет собой совершенно новое явление не только по своей социальной природе, но и по тому месту, которое она занимает в общей системе регулирования общественных отношений. Поэтому безуспешными оказываются все попытки уложить плановую деятельность в ту или иную традиционную классификацию

¹ См.: *Лантев В. В.* Предмет и система хозяйственного права. М., 1969.

права: она не может быть отнесена ни к области государственного, ни к области административного права и т. д., а имеет все основания претендовать на самостоятельное место в системе современного социалистического права¹.

Однако эта идея не получила поддержки среди советских правоведов, в частности потому, что считалось необоснованным выделение специальной отрасли «планового права», так как плановое начало присуще всему социалистическому праву и не должно составлять монополию какой-либо одной отрасли².

Между тем представляется, что идея существования планового права была и остается весьма плодотворной³. Конечно, плановая деятельность тесно связана с различными отраслями советского права. Однако значит ли это, что сосредоточение правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в области экономико-социального планирования, в рамках одной отрасли права привело бы к монополии этой отрасли на «плановое начало». Разумеется, нет. Ведь, например, финансовая деятельность Советского государства также тесно связана с различными отраслями советского права. Однако это обстоятельство отнюдь не мешает иметь в системе отраслей советского права финансовое право, регулирующее подавляющее большинство общественных отношений, складывающихся в процессе финансовой деятельности.

Некоторыми советскими правоведом справедливо отмечается существенное значение для группировки правовых норм в отдельную отрасль права наряду с существованием специфического предмета регулирования и такого субъективного фактора, как заинтересованность господствующего класса в выделении самостоятельной отрасли права⁴. Думается, что вопрос о плановом праве — это и есть один из тех случаев, когда указанная заинтересованность может активно содействовать становлению новой отрасли права в действующей правовой системе.

Совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе плановой деятельности, нуждается в отдельном правовом

¹ См.: Сов. государство и право. 1941. № 2. С. 104.

² См.: там же.

³ Характерно, что после принятия новой Конституции СССР в литературе вновь поставлен вопрос о возможности отпочкования и развития этой отрасли права (см.: *Тихомиров Ю. А.* Проблемы теории социалистической конституции // Сов. государство и право. 1978. № 2. С. 11).

⁴ См.: *Дембо Л. И.* О принципах построения системы права // Сов. государство и право. 1956. № 8. С. 9; *Павлов И. В.* О системе советского социалистического права (тезисы доклада). М., 1958. С. 7; *Лепешкин А. И.* Курс советского государственного права. Т. 1. М., 1961. С. 11.

регулировании в силу важнейшего политического и социально-экономического значения экономико-социальных планов для решения задач, стоящих перед Советским государством на современном этапе его развития.

2. Плановоустановительная деятельность

Плановоустановительная деятельность – это правовая форма плановой деятельности Советского государства, которая представляет собой работу государственных органов, связанную с утверждением экономико-социальных планов. В ее итоге каждый такой план приобретает определенную правовую форму.

Плановоустановительная деятельность осуществляется посредством правовых актов, органически связанных с утверждаемыми ими экономико-социальными планами. Форма этих актов может быть различной. Она зависит от вида государственного органа, осуществляющего плановоустановительную деятельность. В настоящее время такими актами являются законы о государственных планах экономического и социального развития СССР, союзных и автономных республик, решения местных Советов о планах экономического и социального развития и ряд других актов.

Таким образом, в результате плановоустановительной деятельности рождаются два вида правовых актов: акты, которые условно можно было бы назвать плановоустановительными, и утвержденные ими экономико-социальные планы¹.

Плановоустановительная деятельность Советского государства породила в советской научной литературе интересную, плодотворную и практически важную дискуссию о соотношении планирования и права.

В ходе этой дискуссии ряд авторов высказали 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 пыталась доказать нормативность таких актов по общим признакам, характерным для обычной правовой нормы.

Так, А. В. Мицкевич относит к числу правовых норм общие плановые задания, содержащиеся в плановых актах. Отмечая двойственную

¹ Иногда в результате плановоустановительной деятельности издаются акты, объединяющие в себе оба вида названных актов. Вместе с тем следует отметить, что некоторые авторы вообще не видят разницы между плановоустановительными актами и самими планами. Так, С. Г. Дробязко, анализируя законы о государственных народнохозяйственных планах, ведет речь главным образом о самих планах (см.: *Дробязко С. Г. Право и материально-техническая база коммунизма. М., 1967. С. 88–108.*)

природу этих заданий, он видит ее в том, что общие плановые задания представляют собой не только результат, которого надо достичь, но и правило, служащее критерием организации выполнения плана. При таком подходе к пониманию нормативности плановых заданий, по мнению А. В. Мицкевича, отпадает необходимость противопоставления плановых норм традиционным правилам поведения¹.

С. М. Берцинский полагает, что нормативными являются все плановые акты. По его мнению, нормативность таких актов выражается прежде всего в том, что они как акты руководства направляют деятельность многих коллективов, организаций, учреждений, предприятий, а также должностных лиц, определяя эту деятельность на срок весьма продолжительный. Направляя деятельность многочисленных организаций, норма планового акта тем самым характеризуется как более или менее общее правило, как и обычная правовая норма, и нередко общность первой нормы оказывается неизмеримо шире второй. Это видно из того, что довольно часто плановые нормы, преследующие определенную цель, имеют в виду не только специальные и общие организации, непосредственно преследующие эту цель, но и организации, весьма отдаленные от этой цели.

По мнению С. М. Берцинского, то обстоятельство, что плановая норма устанавливает конкретные сроки выполнения планового задания, никак не умаляет ее сущности как правовой нормы, ибо и в таких правовых актах, как налоговые, которые не вызывают никаких сомнений в их нормативности, имеются и сроки, и количественные показатели. А конкретный срок действия плановой нормы нередко значительно продолжительнее иной правовой нормы.

С. М. Берцинский отмечает, что плановая норма, как и обычная правовая норма, непосредственно не вызывает как следствие новые правоотношения, так же как непосредственно не изменяет или не прекращает старые, для ее применения требуются соответствующие юридические факты. Это обстоятельство также является признаком, характерным для всякой правовой нормы².

Аналогичной позиции по этому вопросу придерживался и А. Ф. Шенбанов, рассматривающий, однако, в качестве правовых норм плановые задания, содержащиеся в законах о государственном плане развития народного хозяйства и в правительственных постановлениях и имеющие общее значение, относящиеся к народному хозяйству, к отдель-

¹ См.: *Мицкевич А. В.* Акты высших органов Советского государства. М., 1967. С. 163–170.

² См.: *Берцинский С. М.* Советская административно-правовая норма планового организационного руководства // Сов. государство и право. 1965. № 1. С. 114–116.

ной отрасли промышленности, просвещения или культуры в целом. Именно такие акты он рассматривал в качестве планово-нормативных. При этом он исходил из того, что каждое плановое задание, содержащееся в таких актах, является велением Советского государства, имеющим общеобязательное значение, отражающее определенные общественные отношения в СССР и преследующее цель через их регулирование организовать дальнейший рост производственных сил. Такое государственное веление, по мнению А. Ф. Шебанова, носит общий характер; оно направлено на регулирование не конкретного отношения, а определенной области отношений, необходимо существующих между административными, финансовыми, проектными, хозяйственными и иными органами и организациями по поводу достижения этого планового показателя. Такое плановое задание не исчерпывается каким-либо одним действием обязательных органов, оно требует от них ряда действий; периодичность подобных плановых предписаний выступает в виде непрерывности, постоянства их действия, а круг исполнителей такого задания твердо не определен — это все органы и организации, имеющие отношение (сейчас или в будущем) к достижению указанного планового показателя. На основании вышеизложенного А. Ф. Шебанов делал вывод о том, что плановые нормы обладают всеми необходимыми общими признаками правовой нормы¹.

Отмечая у плановых заданий признаки, общие для всех правовых норм, многие авторы вместе с тем подчеркивают наличие у этих заданий весьма существенных особенностей. Так, по мнению Н. Г. Александрова, специфика плановых норм состоит в том, что в них должно поведение указывается не в форме единого типового образца, одинакового для всех, кто будет исполнять данную норму, а путем указания должного результата поведения².

А. Ф. Шебанов считал специфической особенностью плановых актов то обстоятельство, что они направляют деятельность различных органов, организаций и должностных лиц посредством указания определенного результата в денежном или вещевом исчислении, для достижения которого эти органы, организации и должностные лица должны организовать использование вверенных им государственных средств и имуществ³.

С. М. Берцинский видит существенную особенность плановых норм прежде всего в том, что они конкретны, ибо само организаци-

¹ См.: *Шебанов А. Ф.* Форма советского права. М., 1968. С. 118–120.

² См.: *Александров Н. Г.* Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961. С. 200.

³ *Шебанов А. Ф.* Указ. соч. С. 119.

онное руководство в принципе конкретно. Существенную их особенность составляет и то, что эти нормы нередко являются выражением плановых нормативов как экономических, так и технических.

Наконец, существенной юридической особенностью плановых норм, по мнению С. М. Берцинского, является также следующее. Юридические факты, которые связаны с обычной нормой регулирования поведения субъектов, предполагаются в гипотезе нормы, т. е. эти факты могут наступить, а могут и не наступить, в связи с чем норма может быть «гласящей», а может быть и «негласящей». Такие факты, которые связаны с плановой нормой, являются не предпочтительными, а безусловными, ибо они не что иное, как необходимые распоряжения вышестоящего субъекта нижестоящему подчиненному субъекту об исполнении нормы. В этом, по мнению С. М. Берцинского, выражается огромное активное организационное воздействие плановой нормы на субъектов соответствующих правовых отношений¹.

В. В. Лаптев усматривает особенность плановых норм в том, что они содержат конкретные предписания определенным исполнителям — органам хозяйственного руководства, предприятиям и организациям, а обеспеченность этих норм достигается не столько санкцией, установленной на случай их невыполнения, сколько системой организационных мероприятий, направленных на их осуществление².

Указывая на свойственные плановой норме особенности, многие авторы рассматривают ее в качестве особой разновидности правовых норм, именуя ее то «конкретной правовой нормой» (В. В. Копейчиков), то «сложной нормой (организационного характера)» (И. С. Самощенко), то нормой «планового организационного руководства» (С. М. Берцинский), но чаще — «нормой-заданием» (Л. С. Явич, В. В. Лаптев), «плановой нормой» (А. Ф. Шебанов) и т. д.

Вместе с тем рядом авторов высказано мнение о том, 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.

Так, С. П. Соловьев, подчеркивая нормативный характер всех плановых заданий, отмечал, что норма, как абстрактное правило, характерна для эксплуататорского государства. Нормотворческая деятельность в СССР, направленная на осуществление функций Советского социалистического государства, не может не облекаться в конкретную форму. Отсюда — основной формой актов эксплуататорского госу-

¹ См.: *Берцинский С. М.* Указ. соч. С. 116.

² См.: *Вопросы правового регулирования народного хозяйства.* М., 1962. С. 6.

дарства является закон как абстрактная норма. Наоборот, нормативной деятельности социалистического государства присуще творческое конкретное начало. Это начало находит свое выражение в плане как важнейшем правовом акте социалистического государства.

По мнению С. Н. Соловьева, каждый конкретный показатель плана, адресуемый определенному органу, коллективу или территориальной единице, содержит в себе и те общие связи, соотношения и пропорции, которые образуют единство социалистического плана, а вместе с тем и те общие правила, без которых невозможна реализация основных принципов социалистического планирования. Нормативное начало социалистических планов он видел не в том, что они устанавливают абстрактные правила, а в том, что они обращаются к воле миллионов людей и мобилизуют ее на выполнение важнейших задач, поставленных Коммунистической партией. Императивность социалистического плана и определяемая им многократность действия трудящихся выражают собой присущее ему нормативное начало¹.

Аналогичной позиции придерживается и Г. И. Хайдас. Он полагает, что все плановые акты являются нормативными и что «смысл и существо нормативного начала в плане основывается не на формальном признаке «повторяемости» или «многократности применения» содержащихся в плане предписаний, а на регулирующем и направляющем воздействии плана на развитие социалистического базиса в целом», на обращении планов к воле миллионов советских людей. Кроме того, Г. И. Хайдас видит нормативное начало народно-хозяйственных планов в том, что «плановое задание, относящееся к какому-либо одному социалистическому хозоргану, для своего выполнения требует совершения действий не только со стороны адресата планового задания, но и со стороны многих других предприятий и организаций, создающих своими действиями условия для выполнения плана непосредственно адресатом»².

Решительный шаг в направлении признания плановой нормы новой правовой нормой — «нормой-задачей» сделал С. А. Голунский. Анализируя понятие правовой нормы в социалистическом праве, он отмечал, что если исходить из такого почти общепринятого положения, согласно которому правовая норма — это не всякое имеющее юридический характер предписание, а только такое предписание, которое представляет собой общее правило, рассчитанное на многократ-

¹ См.: Вопросы советского административного и финансового права. М., 1952. С. 92–104.

² Хайдас Г. И. К вопросу о правовой природе государственных народно-хозяйственных планов // Сов. государство и право. 1961. № 1. С. 42.

ное его применение, то окажется, что к значительной части действующего законодательства оно в очень многих случаях неприменимо. В частности, оно неприменимо и к законам о планах экономического и социального развития.

Рассматривая особенности подобного рода законоположений по сравнению с традиционной концепцией правовой нормы, С. А. Голунский отмечал, что основным содержанием таких положений является не описание действий, которые предписываются, запрещаются или дозволяются, а постановка определенной задачи, указание на результат, которого надо добиться. Что же касается способов разрешения этой задачи или путей достижения желаемого результата, то они, по его мнению, в самом законе или вовсе не указываются, или указываются в общей форме. Дальнейшая конкретизация этих указаний осуществляется различными путями, в том числе и посредством целой цепи связанных друг с другом актов различных органов государственной власти и государственного управления. Но при всех условиях органам и лицам, на которых ложится обязанность непосредственного выполнения работы, необходимой для осуществления поставленной задачи, остается более широкая область для проявления их инициативы в выборе путей и средств для разрешения этой задачи, чем это было бы, если бы первоначальная норма была изложена в форме описания запрещаемых, предписываемых или дозволяемых действий, а не в форме постановки определенной задачи.

В итоге С. А. Голунский приходит к выводу о том, что необходимо либо пересмотреть определение социалистического права так, чтобы оно включало в себя не только нормы, но и другие положения, которые занимают все больше и больше места в новейших законодательных актах Советского государства (в число этих положений он включал и плановые задания. — *О. К.*), либо расширить понятие правовой нормы так, чтобы оно включало в себя не только то, что охватывается схемой — если будут налицо такие-то условия, то поступать нужно так-то, — но и то, что охватывается такой схемой — должны быть достигнуты такие-то результаты и для этого поступать надо так-то. «Тогда это будет значить, — писал С. А. Голунский, — что нормы права отнюдь не исчерпываются абстрактными предписаниями, запретами и дозволениями, но включают в себя и многое другое, в частности, постановку определенных задач и указание путей их разрешения. Нам думается, что последнее решение правильное»¹.

Оценивая эти различающиеся между собой точки зрения по вопросу о правовой природе плановых актов, следует сказать, что все

¹ Голунский С. А. К вопросу о понятии правовой нормы в социалистическом государстве // Сов. государство и право. 1961. № 4. С. 22–26.

они в той или иной мере вносят позитивный вклад в исследование рассматриваемой проблемы. Однако ни с одной из них полностью согласиться нельзя.

Думается, что главный недостаток всех этих концепций состоит прежде всего в том, что они пытаются поставить знак равенства между ними только в отдельных деталях.

Спору нет, между плановым и правовым регулированием экономического и социального развития действительно существует определенное сходство. Каждый экономико-социальный план, как и любая правовая норма, представляет собой веление государства, выраженное в форме определенного правового акта и имеющее общеобязательное значение на соответствующей территории, отражающее определенные общественные отношения и преследующее цель через их урегулирование организовать дальнейший рост производственных сил, дальнейшее развитие социально-культурного строительства. Это сходство усиливается еще и тем, что в настоящее время сложился единый порядок установления экономико-социальных планов и нормативных актов. В результате каждый такой план приобретает правовую форму, характерную именно для нормативных актов.

Нельзя не обратить внимания также и на то, что планы, как и нормативные акты, непосредственно не вызывают как следствие новые правоотношения, так же как непосредственно не изменяют или не прекращают старые. Для их реализации требуются оперативные акты, влекущие за собой правовые отношения, в которых реализуются плановые показатели¹. В этом, в частности, выражается большое активное организующее воздействие планов на субъектов тех правоотношений, которые складываются в процессе их реализации.

Однако, отмечая известное сходство между планами и нормативными актами, нельзя вместе с тем не видеть тех существенных различий, которые существуют между ними.

Право как совокупность норм, устанавливающих общие, одинаковые для всех правила поведения, неспособно отражать все особенности и конкретные условия экономического и социального развития страны, различных отраслей хозяйства, 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.

¹ См.: *Котляревский С.* Правовые элементы плановых актов // *Сов. право.* 1928. № 1 (31). С. 12.

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.

Иначе говоря, если право является абстрактной формой сознательного воздействия государства на хозяйственную и социально-культурную сферы жизни, то планирование, наоборот, представляет собой совершенно конкретную форму такого воздействия. Спрашивается, можно ли при подобных различиях ставить знак равенства между планами и нормативными актами, рассматривать планы¹ в качестве какой-то разновидности нормативных актов? Думается, что нет. Не случайно поэтому и некоторые аргументы, высказанные авторами рассмотренных выше концепций в пользу нормативного характера плановых актов, выглядят малоубедительно.

Это прежде всего относится к тем аргументам, с помощью которых обосновывается попытка распространить понятие правовой нормы (нормативности) на предписания конкретного характера. Основной смысл аргументов сводится к противопоставлению предписаний конкретных задач и заданий «абстрактным нормам», которые устанавливают дозволения, запреты или должное поведение; к показу преимуществ конкретных предписаний перед «абстрактными нормами».

В действительности же плановые предписания разрабатываются и реализуются не в противовес «абстрактным нормам», не вопреки им, а в соответствии с «абстрактными нормами», закрепляющими общий порядок осуществления хозяйственных и социально-культурных мероприятий, служат важной преградой на пути субъективизма и произвола, в том числе и в установлении конкретных плановых заданий. Таким образом, в условиях социалистического общества конкретные предписания по вопросам хозяйственного и социально-культурного строительства не заменяют собой норм общего характера, а, взаимодействуя с ними, обеспечивают достижение целей строительства коммунизма, поставленных партией и Советским государством.

Нельзя признать плодотворной также и попытку обосновать нормативность отдельных или даже всех плановых заданий поисками у них необходимых общих признаков правовой нормы. Даже если согласиться с тем, что ряд заданий государственных планов экономиче-

¹ Разумеется, речь идет о планах экономического и социально-культурного развития, в которых не содержится обычных правовых норм.

ского и социально-культурного развития направлен на регулирование не конкретной, а определенной области отношений, что их реализация не исчерпывается каким-либо одним действием обязанных органов, а требует от них ряда действий и, наконец, что круг исполнителей этих заданий твердо не определен, то и в этом случае общий характер подобных государственных велений можно рассматривать как таковой лишь относительно других, более конкретных плановых заданий. Однако по сравнению с любой правовой нормой такие государственные веления носят конкретный характер, ибо их конечной целью является достижение определенного результата в денежном или вещественном исчислении. Кроме того, они лишены такого важного признака правовой нормы, как непрерывность, постоянство действия. Правда, некоторые авторы усматривают постоянство действия рассматриваемых плановых заданий в их периодичности¹. Однако такое толкование не выдерживает критики, поскольку речь идет о периодичности различных, постоянно изменяющихся плановых заданий.

Следует признать неудачной также попытку некоторых из упоминавшихся уже ранее авторов связать нормативность плановых заданий с отдельными формами правовых актов, в которых они содержатся — законами о народно-хозяйственных планах (планах экономического и социального развития) и правительственными постановлениями. Совершенно очевидно, что не форма правового акта определяет его содержание, а, наоборот, содержание облекается в определенную форму. Между тем содержание законов о народно-хозяйственных планах (планах экономического и социального развития) отнюдь не свидетельствует о нормативности плановых заданий.

Так, в Законе о государственном плане развития народного хозяйства СССР на 1957 год — первом такого рода законе, принятом в нашей стране, вообще не содержалось никаких плановых заданий². Аналогичные по содержанию законы о народно-хозяйственных планах принимались Верховным Советом СССР, а также Верховными Советами союзных и автономных республик и в последующие годы. Только начиная с 1964 года Верховные Советы страны стали включать в принимаемые ими законы о народно-хозяйственных планах (планах экономического и социального развития) определенные цифровые показатели³. Так, например, в Законе о государственном плане эко-

¹ См.: Самощенко И. С. О понятии юридического нормативного акта // Сов. государство и право. 1962. № 3. С. 84.

² См.: Заседания Верховного Совета СССР четвертого созыва (шестая сессия). Стенографический отчет. М., 1957. С. 731.

³ См.: Заседания Верховного Совета СССР шестого созыва (шестая сессия). Стенографический отчет. М., 1965. С. 492—494.

номического и социального развития СССР на 1979 год содержатся, в частности, утвержденные им следующие основные показатели:

(прирост в процентах к 1978 году)	
Национальный доход, используемый на потребление и накопление	4,3
Продукция промышленности – всего	5,7
в том числе:	
производство средств производства	5,8
производство предметов потребления и т. д.	5,4

Аналогичный характер носят и все другие плановые показатели этого закона¹. Анализируя их, нетрудно заметить, что они ничего общего не имеют с правовыми нормами в общепринятом смысле этого слова, хотя и имеют меньший уровень конкретности по сравнению, скажем, с показателями планов экономического и социально-культурного развития, утверждаемых решениями местных Советов народных депутатов. Кроме того, они ничем не отличаются от аналогичных показателей самого государственного плана экономического и социально-культурного развития СССР.

Что касается правительственных постановлений, то содержащиеся в них плановые задания в еще меньшей мере могут претендовать на сравнение их с правовыми нормами, так как они связаны главным образом с внесением определенных изменений в планы и поэтому, как правило, носят совершенно конкретный характер.

Объективно существующие различия между планами и нормативными актами легли в основу разделяемой в свое время некоторыми авторами точки зрения, отрицающей не только нормативный, но и правовой характер плановых актов.

Так, Е. Б. Пашуканис, противопоставляя планирование праву, рассматривал его в качестве разновидности технического регулирования, связанного лишь с нетоварной формой хозяйственных отношений. Наоборот, в правовом регулировании он видел неизбежное следствие существования рыночного обмена и рыночной связи отдельных хозяйств. «Таким образом, с одной стороны, – писал Е. Б. Пашуканис, – мы имеем хозяйственную жизнь, протекающую в категориях натуральных, и общественную связь между производственными единицами, представляемую в ее разумной незамаскированной (не товарной) форме, – этому отвечает метод непосредственных, т. е. технически со-

¹ См.: ВВС СССР. 1978. № 49. Ст. 806.

держательных указаний в виде программ, планов производства и распределения и т. д., указаний конкретных, меняющихся постоянно в зависимости от изменения условий. С другой стороны, мы имеем связь между хозяйственными единицами, выраженную в форме стоимости циркулирующих товаров и, следовательно, в юридической форме сделок, — этому в свою очередь отвечает создание более или менее твердых и постоянных формальных рамок и правил юридического общения автономных субъектов (кодекс гражданский, возможно, также торговый) и органов, практически налаживающих это общение путем разрешения споров (суды, арбитражные комиссии и т. д.)»¹.

Е. Б. Пашуканис полагал, что постоянное развитие хозяйства будет означать постепенное отмирание правовой формы, а окончательная победа планового хозяйства поставит государственные предприятия исключительно в технически целесообразную связь друг с другом, убьет их «юридическую личность»².

Аналогичной позиции придерживались и некоторые другие авторы. Так, А. И. Елистратов считал, что по мере того, как побеждается стихия, правовое регулирование и само право теряют свое значение. Зато с ростом социалистических элементов нашего хозяйства все более усиливается роль организационно-планового начала³.

Полностью отрицал правовой характер плановых актов и К. Архиппов. Он утверждал, что «планировать народное хозяйство означает в то же время господствовать и над юридическими формами»; что «план в своем происхождении, существе и пределе является не юридическим, а техническим феноменом»⁴.

Аналогичной позиции придерживался и А. С. Гордон. «Планирование, — писал он, — преодолевает (т. е. ставит себе целью преодолеть) товарную форму и правовую форму общественных отношений производства, замещая правовую норму технико-организационной нормой и стремясь к совпадению сущности экономических процессов с формой их проявления»⁵.

А. С. Гордон полагал, что, абстрагируясь от содержания экономики и от его движения, право неизбежно превращается в ту консервативную идеологию, которая в буржуазном обществе противопоставляет правопорядок революции, а в плановом хозяйстве правовую норму — коренной ломке производственных отношений, сложившихся на дан-

¹ Пашуканис Е. Б. Общая теория права и марксизм. С. 80—81.

² См.: Пашуканис Е. Б. Общая теория права и марксизм.. С. 83.

³ См.: Елистратов А. И. Административное право. М., 1929. С. 24.

⁴ Архиппов К. Компетенция Союза СССР в области планирования // Сов. строительство. 1929. № 10. С. 32, 34.

⁵ Гордон А. С. Введение в планирование народного хозяйства. С. 79.

ном этапе социалистического строительства. Поэтому он исходил из того, что плановые органы в своей деятельности должны руководствоваться не правом, а соображениями организационно-технической целесообразности, основанными в свою очередь на конечных целях социалистического строительства.

А. С. Гордон утверждал, что в условиях социалистического строительства процесс вытеснения юридической нормы новой — организационно-технической и процесс деформации правовой нормы происходит достаточно интенсивно; сфера действия гражданского права сужается все больше и больше за счет укрепления позиций неправовых отношений¹.

Анализируя эти точки зрения, следует прежде всего возразить против утверждения о том, что в социалистическом обществе право выступает регулятором лишь той стороны хозяйственной жизни, которая связана с товарной формой хозяйственных отношений. В действительности социалистическое право связано со всеми сторонами этой жизни, включая и планирование, которому оно придает общеобязательный директивный характер. Именно благодаря воздействию права планы экономического и социального развития, не утрачивая своего технико-экономического характера, становятся также явлением юридическим. Исходя от государственной власти, обладая принудительной силой, порождая права и обязанности, эти планы являются правовыми актами соответствующих государственных органов.

Другое дело, что, когда развитие производительных сил общества достигнет уровня, позволяющего перейти к распределению «по потребностям», исчезнет необходимость в правовом регулировании, а вместе с ней и правовой характер планов. Однако до тех пор, пока такая необходимость будет сохраняться, сохранится и правовой характер экономико-социальных планов.

С другой стороны, вызывает возражение утверждение о том, что планирование связано лишь с нетоварной формой хозяйственных отношений. При социализме сфера отношений планомерности охватывает все стороны воспроизводства, включая и товарно-денежные отношения, которые приобретают в условиях социалистического общества новое содержание и используются как для планового распределения и потребления материальных благ населением, так и для распределения, а также рационального потребления средств производства. Кстати говоря, именно с товарно-денежными отношениями непосредственно связано использование таких важных экономических рычагов, как хозрасчет, цена, прибыль, кредит, функционирующих

¹ См.: Гордон А. С. Введение в планирование народного хозяйства. С. 79–82.

в различных отраслях социалистической экономики. Таким образом, и в этой сфере хозяйственных отношений планирование не только не противоречит праву, но и выступает с ним в тесной взаимосвязи.

Следует сказать, что помимо рассмотренных, в литературе высказаны и иные мнения, связанные с отрицанием правового характера экономико-социальных планов. Так, В. П. Шкредов, не отрицая общеобязательного директивного характера этих планов для исполнителей, вместе с тем считает, что, поскольку директивы то и дело изменяются, они не содержат в себе признаков, характерных для юридического закона. По его мнению, право вообще не способно быть формой, непосредственно выражающей плановые нормы в широком их понимании (нормы расходования сырья, задания по объему и номенклатуре производства продукции и т. д.)¹.

Думается, что подобная позиция не имеет под собой серьезных оснований прежде всего потому, что, выступая против правового характера планов, В. П. Шкредов пытается обосновать эту свою позицию в конечном счете тем, что план — не правовая норма. Но ведь совершенно очевидно, что с помощью подобной аргументации невозможно доказать отсутствие у планов правового характера, поскольку нормативность акта и его правовой характер — понятия несовпадающие.

Не является убедительным и утверждение автора о том, что право не способно быть формой, непосредственно выражающей нормы расходования сырья и прочие «плановые нормы». Когда Советское государство заинтересовано в исполнении подобных норм, оно включает их в соответствующие правовые акты и таким образом придает им обязательный характер. Следовательно, право не только способно быть формой выражения этих норм, но и является наиболее эффективным средством обеспечения их неуклонного выполнения всеми обязанными лицами.

Таким образом, планирование, не будучи равнозначным праву, вместе с тем и не противостоит ему. Оно осуществляется в тесном взаимодействии с правовым регулированием, убедительным свидетельством чему и является планоустановительная деятельность Советского государства.

Как уже отмечалось, планы экономического и социального развития, не содержащие обычных правовых норм, не являются нормативными актами. А это значит, что и планоустановительная

¹ См.: Шкредов В. П. Экономика и право. С. 86—88. Аналогичную позицию занимал и С. Г. Струмилин, который полагал, что «законы — это прежде всего декреты, рассчитанные на пассивное подчинение... А планы — это директивы. Они требуют активного, притом срочного исполнения» (Струмилин С. Г. Избранные произведения. Т. 5. М., 1965. С. 63).

деятельность Советского государства не служит составной частью его нормотворческой деятельности. Из этого факта некоторые авторы делают вывод о том, что плановые акты — это акты применения права, т. е. результат правоприменительной деятельности. Однако этот вывод вызывает возражения.

Экономико-социальные планы, выступая одной из форм конкретизации правовых норм, 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 планы¹.

3. Оперативно-исполнительная и правоохранительная деятельность в области планирования экономического и социального развития

Если планоустановительная деятельность Советского государства связана лишь с утверждением экономико-социальных планов, то его оперативно-исполнительная деятельность включает в себя меры, направленные на разработку, рассмотрение и доведение до исполнителей этих планов.

В результате оперативно-исполнительной деятельности издаются акты применения норм права (акты Правительства СССР, правительств союзных и автономных республик, министерств и других органов государственного управления, местных Советов и их исполнительно-распорядительных органов и т. п.), которые вызывают возникновение, изменение и прекращение конкретных правоотношений в области плановой деятельности. Посредством этой правовой формы плановой деятельности реализуются отношения между органами государства, общественными организациями и гражданами, их взаимные права и обязанности в рассматриваемой сфере общественной жизни.

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

¹ В советской правовой литературе высказан другой аргумент в пользу отрицания правоприменительного характера плановых актов. «Народно-хозяйственные планы, которые играют определяющую роль в системе планирования, — пишет А. К. Кравцов, — были бы поднормативными актами лишь в случае, если бы расчеты их осуществлялись на основе систем вычислений, во-первых, установленных Верховным Советом СССР, и, во-вторых, более или менее стабильных» (см.: *Кравцов А. К.* План и право. С. 70). Однако думается, по указанным уже ранее причинам, и в этом случае рассматриваемые планы едва ли можно было бы квалифицировать в качестве актов применения правовых норм.

Хозяйственный договор как правовая категория является порождением товарного производства, объективно обусловленным наличием в нашей стране товарно-денежных отношений. Он представляет собой правовую форму хозяйственных связей между имущественно обособленными субъектами, в качестве которых выступают предприятия и другие хозяйственные организации.

Следует сказать, что в условиях действия закона планомерного развития народного хозяйства, создающего возможность и необходимость планирования товарно-денежных отношений в любой сфере расширенного воспроизводства, стоимостные отношения могут возникать и без договора. Социалистическое государство может в необходимых случаях установить, что определенные товарно-денежные отношения не опосредствуются договорной формой, а формируются непосредственно на основе планового акта. Таким образом, хозяйственный договор в условиях планового развития экономики, видимо, было бы неправильно рассматривать как форму социалистических плановых товарно-денежных отношений, не имеющую альтернативы. Убедительным свидетельством этому может служить, в частности, имевшая место практика обязательных поставок сельскохозяйственных продуктов¹.

Однако опыт свидетельствует также и о том, что договорная форма социалистических плановых товарно-денежных отношений является наиболее эффективной формой организации этих отношений, поскольку она наиболее соответствует природе хозрасчетных, эквивалентно-возмездных отношений, облекающихся в товарно-денежную форму. Наличие у хозяйственной организации определенных прав на закрепленное за нею имущество предполагает распоряжение им таким образом, чтобы оно осуществлялось в соответствии с законом, плановым актом и волей самой хозяйственной организации. Такой плановой формой, в которой выражается эта воля, и является договор².

Вот почему КПСС и Советское государство рассматривают вопросы повышения роли хозяйственных договоров и ответственности за их выполнение в качестве одной из важнейших проблем хозяйствования в нашей стране.

Так, отметив в качестве одного из недостатков приниженную роль хозяйственного договора, постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О совершенствовании планирования

¹ Подробнее см.: *Брагинский М. И.* Общее учение о хозяйственных договорах. Минск, 1967. Ст. 52–53.

² См.: *Халфина Р. О.* Правовое регулирование поставки продукции в народном хозяйстве. М., 1963. С. 25–26; *Быков А. Г.* План и хозяйственный договор. М., 1975. С. 9.

и усилении экономического стимулирования промышленного производства» признало необходимым значительно повысить его роль посредством такого изменения соотношения плановых и стоимостных начал в регулировании хозяйственных отношений, при которых обеспечивается как качественное совершенствование планирования, так и усиление роли хозяйственных организаций в определении их взаимоотношений.

В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1973 г. «О некоторых мероприятиях по дальнейшему совершенствованию управления промышленностью» указывается (п. 12), что одной из главных задач всесоюзных и республиканских промышленных объединений является «обеспечение выполнения предприятиями и организациями, входящими в состав объединения, обязательств по поставкам продукции в установленном количестве, в сроки и по номенклатуре (ассортименту) в соответствии с заключенными договорами...»¹. Аналогичная задача всесоюзных и республиканских промышленных объединений зафиксирована в Общем положении об этих объединениях (п. 4)².

В Положении о производственном объединении (комбинате) от 27 марта 1974 г. (п. 4)³ и в Положении о научно-производственном объединении от 30 декабря 1975 г. (п. 3)⁴ в числе главных задач этих объединений также указывается на выполнение обязательств в соответствии с заключенными хозяйственными договорами.

Подчеркивая в правовых актах важную роль хозяйственных договоров и необходимость их соблюдения, Советское государство обязывает хозяйственные организации облекать свои отношения в сфере товарного обращения в договорную форму, возлагая на министерства и ведомства, кооперативные центры, управления всесоюзных и республиканских промышленных объединений, органы снабжения и сбыта, другие организации обязанность обеспечивать правильное и своевременное заключение хозяйственных договоров подведомственными им предприятиями и организациями, а также контролировать выполнение ими договоров и принимать необходимые меры по отношению к нарушителям договорной дисциплины.

Советское государство определяет также порядок, сроки заключения договоров, содержание, которому они должны отвечать, условия исполнения договоров и ответственность за их нарушения.

¹ СП СССР. 1973. № 7. Ст. 31.

² СП СССР. 1973. № 7. Ст. 32.

³ СП СССР. 1973. № 8. Ст. 38.

⁴ СП СССР. 1973. № 2. Ст. 13.

Какова же роль хозяйственных договоров в осуществлении плановой деятельности Советского государства? Она состоит прежде всего в том, что они являются одним из наиболее важных средств реализации предписаний плановых актов. Конкретно это выражается в том, что хозяйственный договор опосредствует акт планового обмена, выражая органическую связь планового и эквивалентно-возмездного начал товарно-денежных отношений. 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. Возможность выражения в договоре согласованного волеизъявления сторон, сочетающегося с плановой дисциплиной, обеспечивает сторонам такую степень самостоятельности и инициативы, которая создает наиболее творческие условия для выполнения предписаний планового акта.

В силу директивного характера плановых актов упомянутая воля контрагентов не может, разумеется, быть направлена на изменение плановых заданий. Однако стороны в целях наиболее успешной реализации этих заданий могут конкретизировать, уточнять и детализировать плановые задания в тех случаях, когда им предоставлены соответствующие полномочия, или конкретизировать и уточнять условия своих собственных взаимоотношений.

Таким образом, являясь одним из средств реализации предписаний плановых актов, хозяйственный договор представляет собой не технический инструмент конкретизации предписаний¹, а один из важных способов развития самостоятельности и инициативы предприятий в творческом решении хозяйственных вопросов².

Тот факт, что хозяйственный договор выступает своеобразным звеном между плановым актом и соответствующими хозяйственными сторонами, которым этот акт адресован, создает положение, при котором плановый акт оказывает прямое воздействие на участников хозяйственных отношений лишь в связи с их обязанностью заключить договор, отвечающий требованиям этого акта. Во всех остальных отношениях его воздействие осуществляется через хозяйственный договор, который и регулирует отношения сторон, их обязанности и права, вытекающие из планового акта³.

¹ Характеристика договора как технического инструмента конкретизации данных плана содержится, в частности, в работе: *Давид Р.* Основные правовые системы современности. М., 1967. С. 200–201.

² См.: Государство. Право. Экономика. С. 407–410.

³ По этому вопросу в советской юридической литературе высказаны и другие точки зрения. Их изложение см. в работе: *Халфина Р. О.* Значение и сущность договора в советском социалистическом гражданском праве. М., 1954. С. 151–170.

Такое положение хозяйственного договора обеспечивает ему роль основного документа, определяющего права и обязанности хозяйственных организаций, участвующих посредством договора в реализации соответствующих плановых предписаний. Это прямо вытекает из действующих правовых актов. На это указывается, в частности, в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» (п. 10), в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 28 мая 1969 г. «О совершенствовании планирования капитального строительства и об усилении экономического стимулирования строительного производства» (п. 6)¹, в ряде других правовых актов.

Подчеркивая важное значение хозяйственных договоров для успешной реализации плановых актов, а также ту важную роль, которую играет волеизъявление сторон в деле формирования условий договора, было бы неверно преувеличивать независимость этих договоров от лежащих в их основе плановых актов, фетишизировать значение волеизъявления сторон. Между тем подобная тенденция в советской правовой литературе существует. Так, А. Г. Быков полагает, что плановый акт из возможного превращается в реальный только в случае, если сами стороны путем взаимосогласованного волеизъявления подчиняют свое поведение предписаниям планового акта. Однако совершенно очевидно (и это подчеркивает сам автор), что указанные стороны в силу директивного характера планов не могут не подчинять свое поведение предписаниям планового акта. Достаточно сослаться, например, на ст. 34 Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, устанавливающую, что содержание договора, заключенного на основании планового акта, должно соответствовать последнему. Исключением в этом смысле являются допускаемые в нормативном порядке отклонения товарно-денежных отношений, опосредствуемых договорной формой, от предписаний планового акта². Следовательно, волеизъявление сторон, будучи обязательным элементом любого, в том числе и хозяйственного договора, применительно к предписаниям планового акта носит сугубо формальный характер. И это понятно, ибо смысл хозяйственного договора и смысл волеизъявления заключающих его сторон состоят отнюдь не в том, чтобы решать вопрос: «Делать что-либо или не делать?», а также: «Что делать?». Все это, как правило, решено заранее соответствующим плановым актом.

¹ СП СССР. 1969. № 15. Ст. 82.

² Быков А. Г. План и хозяйственный договор. С. 32, 103–122.

Их смысл состоит главным образом в том, чтобы решить вопрос: «Как делать, как сделать лучше?».

Думается, что с аналогичных позиций следует решать и рассматриваемую в советской правовой литературе проблему, связанную с соотношением плана и договора при изменении или отмене планового акта. Исследуя эту проблему, одни авторы полагают, что всякое изменение плана должно отражаться на договоре автоматически¹. Другие, наоборот, считают, что всякое изменение условий договора в подобных случаях должно быть непременно следствием соответствующего волеизъявления участников договора². Высказываясь в пользу последней точки зрения, хочется вместе с тем подчеркнуть, что в подобных случаях волеизъявление сторон играет отнюдь не такую роль, какую ему приписывают. И здесь, как и в упомянутых ранее случаях, это волеизъявление носит формальный характер, поскольку стороны не могут не внести соответствующих изменений в заключенный ими договор в соответствии с изменениями планового акта. Однако здесь не может быть и автоматизма, поскольку в соответствии с требованием советского демократизма необходимые изменения в действующие правовые акты вносят не те органы и организации, которые являются инициаторами этих изменений, а те, которые издадут эти правовые акты путем принятия соответствующих решений. Совершенно очевидно, что подобная практика в полной мере относится и к хозяйственным договорам.

Как уже отмечалось, хозяйственный договор является важным правовым средством реализации плановых актов, непосредственно адресованных его контрагентам. Однако опыт свидетельствует также и о том, что фактическая роль хозяйственного договора в реализации плановых актов несравненно шире. Она определяется тем, что в решении этой задачи участвуют практически все хозяйственные договоры, находящиеся в той или иной степени под воздействием плановых актов. Их участие в реализации плановых актов обусловлено не наличием непосредственных плановых предпосылок их заключения, а сущностью самих товарно-денежных отношений при социализме, опосредствуемых этими договорами.

К числу таких договоров относятся хозяйственные договоры, заключение которых обусловлено установлением органами хозяйственного управления предприятиям и организациям плановых заданий по производству, которые, хотя непосредственно и не предписывают

¹ См.: Брагинский М. И. Указ. соч. С. 116—121.

² См.: Халфина Р. О. Правовое регулирование поставки продукции в народном хозяйстве. С. 111—112; Быков А. Г. План и хозяйственный договор. С. 41—44.

заключения хозяйственных договоров с контрагентами, но экономически побуждают предприятия заключать эти договоры для выполнения плановых заданий.

К их числу относятся также хозяйственные договоры, заключаемые в условиях установления планово-регулирующими органами определенных плановых параметров, в рамках которых формирование конкретных договорных отношений плановыми заданиями не определяется, а предоставлено на усмотрение сторон.

Наконец, к ним относятся и такие договоры, которые заключаются на основе установления государством в нормативном порядке условий формирования договорных отношений на началах, однотипных с плановыми¹.

Хозяйственный договор является в конечном счете регулятором большой плановой и преддоговорной работы, проводимой его контрагентами посредством взаимных контактов. Суть предплановой работы хозяйственных организаций – будущих контрагентов хозяйственных договоров – состоит в их участии в определении наиболее существенных условий содержания плановых актов, т. е., иначе говоря, в формировании плановых предпосылок этих договоров с целью нормативного развития договорных отношений на основе разработанных плановых актов и наиболее полной увязки плановых заданий с производственно-хозяйственной деятельностью будущих контрагентов.

Предплановая работа, обеспечивающая вовлечение низовых хозяйственных звеньев в разработку проектов планов, дополняется преддоговорной деятельностью этих звеньев, выражающейся в их участии в детализации и конкретизации плановых актов в период после утверждения этих актов и до заключения хозяйственных договоров и обусловленной невозможностью формирования договорных отношений (составления проектов договоров) без надлежащего уточнения и конкретизации плановых актов². В процессе конкретизации и детализации плановых актов начинается формирование содержания договора³.

Участие хозяйственных организаций в формировании плановых предпосылок договоров, а также в детализации и конкретизации плановых актов, составляющих основу будущих хозяйственных договоров, способствует не только повышению роли этих договоров и их эффективности как средства реализации плановых актов, но и ока-

¹ Подробнее по этому вопросу см.: *Быков А. Г.* План и хозяйственный договор, С. 21–29.

² См.: там же. С. 47.

³ См.: *Вердников В. Г., Скарго В. А.* Заключение хозяйственного договора // Сов. государство и право. 1974. № 1. С. 51.

зывает существенное влияние на содержание самих плановых актов, всей плановой деятельности, способствует оперативному устранению отдельных ошибок планирования, служит методом проверки правильности и обоснованности планового задания.

Этой же цели служит получающая все более широкое распространение практика формирования договорных связей на основе не планов, а их проектов, способствующая более тесной связи плана и договора, учету требований договора еще на стадии разработки плана.

Помимо предплановой и преддоговорной деятельности хозяйственных организаций существенное влияние на содержание плановых актов оказывают сами хозяйственно-договорные связи. Это влияние выражается, в частности, в том, что согласно действующему законодательству органы управления при утверждении ими плановых актов обязаны в некоторых случаях учитывать сложившиеся хозяйственно-договорные связи. Так, согласно постановлению Совета Министров СССР от 27 января 1967 г. (п. 9) министерствам и ведомствам запрещено в одностороннем порядке изменять сложившиеся связи по кооперированным межотраслевым поставкам без согласования с органами Госнаба¹. Таким образом, совершенно очевидно, что министерства и ведомства могут осуществлять свою плановую деятельность в определенных условиях, вытекающих из наличия товарно-денежных отношений, сложившихся между предприятием и опосредствуемых хозяйственными договорами.

Рассматриваемое влияние проявляется также во внесении соответствующих изменений в планы, на основании которых формируются договорные отношения, при отказе контрагента от ненужной или излишней продукции, товаров и т. п.

Наконец, своеобразное влияние на содержание плановой деятельности договорная форма оказывает также посредством имеющихся у хозяйственных организаций права отказаться от заключения договора и тем самым от исполнения предписания планового акта, принятого с нарушением действующего законодательства, а также права потребовать от контрагента заключения договора при неосновательности освобождения планирующими органами последнего от его обязательств². Совершенно очевидно, что это последнее право означает также признание за хозяйственным договором функции охраны плана от незаконных его изменений³.

¹ СП СССР. 1967. № 4. Ст. 13.

² См.: *Быков А. Г.* План и хозяйственный договор. С. 117.

³ См.: *Клейн Н. И.* Законодательство о планировании производства товаров народного потребления. М., 1967. С. 61, 124.

Современный этап коммунистического строительства характеризуется дальнейшим повышением роли хозяйственных договоров в планировании. Оно выражается прежде всего в том, что в соответствии с действующим хозяйственным законодательством предприятия и организации получили возможность посредством договоров осуществлять некоторые функции, выполняемые ранее плановыми органами. Речь идет о расширении оперативно-хозяйственной самостоятельности предприятий за счет устранения чрезмерной детализации плановых показателей, которое достигается посредством перевода предприятий на прямые длительные хозяйственные связи¹.

О повышении роли хозяйственных договоров свидетельствует и существенное изменение их содержания. Возникнув как правовая форма, опосредствующая лишь имущественные, товарно-денежные отношения между товаропроизводителями, хозяйственный договор в современный период все более развивается в форму, опосредствующую как имущественные, так и планово-организационные отношения и даже сам процесс плановой деятельности органов управления.

Соединение в одном договоре имущественных и планово-организационных отношений является прямым следствием того, что в ряде случаев одна из его сторон является одновременно и органом, осуществляющим определенные плановые функции, и субъектом товарно-денежных отношений. Именно такой стороной выступают, например, управления промышленных объединений, соединяющие в своем лице функции хозяйственного субъекта и одновременно органа управления, а также производственные объединения (комбинаты) и другие организации.

Как справедливо отмечает Л. Г. Быков, соединение в одном органе имущественных и планово-организационных функций неизбежно требует перевода такого органа на хозрасчетные начала деятельности, в том числе и при выполнении планово-организационных функций. А это в свою очередь создает возможность осуществления планово-организационной деятельности не властными административно-правовыми методами, а путем заключения хозяйственного договора с уста-

¹ Например, постановление Совета Министров СССР от 28 апреля 1969 г. «О мерах по дальнейшему улучшению материально-технического снабжения народного хозяйства» установило, что предприятиям, переведенным на прямые длительные хозяйственные связи, устанавливаются лишь общие показатели по объему поставок на планируемый год в групповом ассортименте с распределением по кварталам. Все остальные условия поставки определяются самими предприятиями в договорах (СП СССР. 1969. № 12. Ст. 66).

новлением взаимных прав и обязанностей сторон в процессе этой деятельности¹.

Перевод органов управления, исполняющих определенные плановые функции, на хозяйственный расчет создал объективную возможность также для регулирования путем хозяйственного договора взаимной плановой деятельности такого рода органов управления. Так, Общее положение о всесоюзном и республиканском промышленных объединениях (п. 80) предусматривает широкий круг договоров, опосредствующих планово-организационную деятельность управления объединения. Среди них соглашения (договоры) о специализации и кооперировании производства, об организации хозяйственных связей, о проведении совместных хозяйственных мероприятий, об установлении порядка и сроков представления сводных перспективных и годовых заказов и заявок на продукцию и др.

Важным свидетельством дальнейшего повышения роли хозяйственных договоров в планировании является широкое развитие долгосрочных договорных отношений, основанных на перспективных планах, которые во многих областях из исключения превращаются в правило.

В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» установлено, что при прямых длительных хозяйственных связях договоры между производственными объединениями (предприятиями) промышленности, а также между этими объединениями (предприятиями) и органами Госнаба СССР, транспортными организациями и организациями государственной и кооперативной торговли заключаются на пятилетний период.

Процесс значительного расширения сферы применения долгосрочных хозяйственных договоров неразрывно связан с осуществляемым переходом на долгосрочное планирование производственно-хозяйственной деятельности предприятий и организаций.

До сих пор мы рассматривали роль хозяйственных договоров в деле реализации и формирования плановых актов, связанных со сферой обмена. Однако хозяйственный договор тесно связан и с другими плановыми актами — планами производственно-хозяйственной деятельности предприятий и организаций.

В отличие от плановых актов обмена, по отношению к которым хозяйственный договор выступает главным образом в качестве правовой формы реализации их предписаний, применительно к плановым

¹ См.: *Быков А. Г.* План и хозяйственный договор. С. 66.

актам производственно-хозяйственной деятельности хозяйственный договор служит инструментом планирования, посредством которого формируются развернутые планы производственно-хозяйственной деятельности предприятий и организаций¹.

Такая роль хозяйственных договоров является прямым результатом проводимого нашей партией и государством совершенствования хозяйственного механизма, в условиях которого значительно сокращено число директивных плановых показателей, утверждаемых предприятиям свыше. Изменение порядка планирования нашло отражение и в изменении самой методики планирования производства, исходной базой которого в рамках, определенных директивными плановыми показателями, стали хозяйственные договоры, заказы потребителей.

Так, в соответствии с Типовой методикой разработки пятилетнего плана производственного объединения (комбината), предприятия на 1976–1980 гг., утвержденной Госпланом СССР (п. 15), исходными данными для этой разработки наряду с основными направлениями к составлению пятилетнего плана (контрольные цифры), данными перспективных (на более длительный срок) планов и прогнозов развития отрасли, расчетов к долгосрочному перспективному плану или данных прогнозирования развития объединения (комбината), предприятия и других служат также спрос на продукцию и возможный объем ее реализации (хозяйственные договоры, портфель заказов)².

Согласно Положению о производственном объединении (комбинате) (п. 56, 60) при разработке проектов пятилетних и годовых планов объединения, предложений к проектам планов объединения, а также предложений к проектам планов на более длительный период учитываются сложившиеся хозяйственные связи с потребителями, снабженческо-сбытовыми и торгующими организациями. При этом планы производства формируются в соответствии с утвержденными вышестоящей организацией плановыми заданиями и заключенными хозяйственными договорами.

Общее положение о всесоюзном и республиканском промышленных объединениях (п. 42) предусматривает, что утверждение входящим в состав объединения предприятиям и организациям заданий и годовых планов в пределах установленной системы показателей производится с учетом заключенных хозяйственных договоров. С учетом

¹ А. К. Кравцов предлагает рассматривать хозяйственные договоры, посредством которых формируются планы производственно-хозяйственной деятельности, в качестве инструмента самопланирования, поскольку они предшествуют развернутым техпромфинпланам, но не устанавливаемым из центра плановым заданиям. (См.: *Кравцов А. К. План и право*. С. 135.).

² См.: Типовая методика разработки пятилетнего плана производственного объединения (комбината), предприятия. М., 1975. С. 7–8.

договоров (включая и договоры, заключаемые самими управлениями всесоюзного или республиканского промышленного объединения) разрабатываются и утверждаются также пятилетние и годовые планы по объединению в целом.

Являясь важнейшим инструментом реализации плановых актов, связанных с обменом, а также инструментом формирования развернутых планов производственно-хозяйственной деятельности, хозяйственный договор служит средством взаимной увязки этих планов¹, устранения несоответствий между этими планами, иногда возникающих в период их реализации.

Анализируя оперативно-исполнительную деятельность Советского государства, следует отметить ту специфическую роль, которую играют в ней акты, вносящие изменения в экономико-социальные планы. Будучи актами оперативно-исполнительной деятельности, они одновременно выступают и в качестве элемента планоустановительной деятельности Советского государства.

Наряду с правотворческой, планоустановительной и оперативно-исполнительной деятельностью Советское государство в области экономико-социального планирования поводит также и правоохранительную работу.

Правоохранительная работа в данной сфере — это прежде всего и главным образом плановый контроль за законностью и целесообразностью всех мероприятий и действий, проводимых в процессе разработки, рассмотрения и утверждения планов, доведения их показателей до исполнителей и выполнения этих планов. Он призван, во-первых, обеспечить соблюдение социалистической законности в процессе плановой деятельности и, во-вторых, добиться того, чтобы эта деятельность носила не только законный характер, но и по существу была более рациональной, эффективной и целесообразной.

Правоохранительная деятельность имеет большое значение, поскольку охраняет существующие формы и методы плановой деятельности, способствует их эффективности.

В результате правоохранительной деятельности принимаются акты контроля, направленные прежде всего на то, чтобы обеспечить осуществление целей плановой деятельности Советского государства, предупредить правонарушения, нарушения плановой дисциплины. В некоторых случаях акты контроля направлены на возбуждение уголовного, административного или дисциплинарного преследования

¹ См.: *Вердников В. Г.* О плановом характере хозяйственного договора // Сов. государство и право. 1966. № 4. С. 64–66; Правовые вопросы планирования промышленности в СССР. М., 1964. С. 192–193.

в отношении лиц, виновных в нарушении социалистической законности и плановой дисциплины¹.

Ведущее место среди актов контроля занимают акты Верховного Совета СССР и его Президиума, Верховных Советов союзных и автономных республик и их Президиумов, а также местных Советов народных депутатов, посвященные вопросам выполнения планов. Однако основную массу составляют акты контроля, принимаемые в сфере плановой деятельности Советом Министров СССР, Советами Министров союзных и автономных республик, исполнительными комитетами местных Советов, а также плановыми и другими органами государственного управления — как центральными, так и местными.

Большую правоохранительную работу в сфере экономико-социального планирования проводят органы народного контроля. Они осуществляют систематический контроль за ходом выполнения государственных планов и заданий, ведут активную борьбу за выявление и использование резервов народного хозяйства, повышение эффективности общественного производства, экономное расходование трудовых, материальных ресурсов и денежных средств, внедрение в производство всего нового, прогрессивного.

Комитеты народного контроля правомочны, в частности, налагать на виновных взыскания; производить денежные начеты на тех должностных лиц, кто своими действиями причинил материальный ущерб государству, колхозам, кооперативным и иным общественным организациям; отстранять от занимаемых постов должностных лиц за срыв выполнения решений партии и правительства, грубые нарушения государственной дисциплины и другие серьезные упущения в работе, направлять в органы прокуратуры материалы о хищениях, злоупотреблениях и других преступных действиях должностных лиц².

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

Единая, демократически централизованная плановая деятельность Советского федеративного государства складывается из работы,

¹ В советской литературе высказан ряд предположений, направленных на дальнейшее совершенствование правовых мер, связанных с ответственностью за исполнение планов (см., в частности: *Дробязко С. Г.* Право и материально-техническая база коммунизма. С. 107–108).

² ВВС СССР. 1979. № 49. Ст. 840.

проводимой в рамках своей компетенции Союзом ССР и союзными республиками. Следовательно, изучение механизма экономико-социального планирования в СССР предполагает всесторонний анализ компетенции Союза ССР и союзных республик.

Среди разнообразных задач этого анализа наиболее важное место занимает разграничение компетенции Союза ССР и союзных республик в области экономико-социального планирования – необходимая предпосылка определения компетенции каждого из этих субъектов Федерации в данной области.

Проблема имеет важное политическое, теоретическое и практическое значение. В политическом плане научное решение вопроса о разграничении компетенции Союза ССР и союзных республик в области экономико-социального планирования непосредственно связано с обеспечением суверенитета союзных республик, с дальнейшим укреплением нерушимой дружбы и братства между народами нашей страны, с укреплением Союза ССР в целом.

Теоретическое значение этой проблемы определяется важностью разработки принципов научного руководства процессами экономического и социального развития страны, на необходимость которой специально указывалось в решениях XXIV и XXV съездов КПСС¹.

В практическом смысле научно обоснованное разграничение компетенции Союза ССР и союзных республик способствует развитию творческой инициативы союзных республик, ускоряющей процесс создания материально-технической базы коммунизма, совершенствования социалистических общественных отношений и их преобразования в коммунистические. Оно также важно с точки зрения разработки законодательного акта СССР об основах государственного планирования, в котором вопросы компетенции СССР и союзных республик, несомненно, займут важное место.

Компетенция государства чаще всего рассматривается как совокупность его полномочий в определенных сферах общественной жизни. При этом под полномочиями подразумеваются права и обязанности государства, а под сферами общественной жизни – предметы его ведения.

Одной из таких сфер общественной жизни как Союза ССР, так и союзных республик и является экономико-социальное планирование. Следовательно, для того чтобы установить компетенцию Союза ССР и союзных республик в области экономико-социального планирования, необходимо определить их полномочия в указанной сфере.

¹ См.: Материалы XXIV съезда КПСС. М., Политиздат. 1972. С. 61–71; Материалы XXV съезда КПСС. С. 58–62.

В правовой литературе планирование справедливо относится к сфере совместной деятельности Союза ССР и союзных республик¹. Однако из этого факта не следует, что среди вопросов планирования нет и не может быть таких вопросов, решение которых относится к исключительному ведению Союза ССР и союзных республик.

Наоборот, как показывает ее содержание, компетенция Союза ССР и союзных республик в области экономико-социального планирования включает полномочия, связанные с решением вопросов, относящихся к исключительному ведению Союза ССР, к исключительному ведению 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 (как и в других областях его деятельности) закрепляются только общесоюзными актами и реализуются исключительно общесоюзными органами. Исключительные полномочия Союза ССР в области экономико-социального планирования закрепляются главным образом в Конституции СССР. Их можно разделить на три основные группы.

В первую входят полномочия, связанные с правовым регулированием плановой деятельности СССР. Правовое регулирование плановой деятельности было отнесено к исключительному ведению Союза ССР в Договоре об образовании СССР, где говорилось об установлении Союзом ССР основ всего народного хозяйства Союза. Аналогичная формулировка была включена и в Конституцию СССР 1924 года (п. «з» ст. 1).

Конституция СССР 1936 г. не содержала никаких положений на этот счет, хотя в ней практически решались некоторые из указанных вопросов (п. «б» ст. 68). Действующий Основной Закон СССР не только предусматривает такую возможность (п. 4 ст. 73), но и устанавливает основы компетенции высших органов государственной власти и государственного управления СССР в области экономико-социального планирования (ст. 108, 131).

Вторую группу исключительных полномочий Союза ССР в сфере экономико-социального планирования составляют полномочия, связанные с государственными планами СССР. Конституция СССР 1924 года отнесла к ведению Союза ССР установление «общего плана всенародного хозяйства Союза» (п. «з» ст. 1), а Конституция СССР 1936 года – установление народно-хозяйственных планов СССР

¹ См., например: *Шафир М. А.* Компетенция СССР и союзной республики. М., 1968. С. 122.

(п. «к» ст. 11)¹. Конституция СССР 1977 года существенно расширила права Союза ССР в этой области. Она относит к исключительному ведению Союза ССР утверждение не только государственных планов экономического и социального развития СССР, но и отчетов об их выполнении (п. 5 ст. 73 и ст. 108). Таким образом, согласно Конституции СССР 1977 года, Союз ССР правомочен иметь государственные планы экономического и социального развития, самостоятельно утверждать их, а также отчеты об их выполнении.

Третья группа полномочий, относящихся к исключительному ведению Союза ССР в сфере экономико-социального планирования, включает полномочия, связанные с плановым руководством органов Союза ССР отраслями народного хозяйства, объединениями и предприятиями союзного подчинения. В их число входят полномочия по утверждению разрабатываемых общесоюзными министерствами планов развития соответствующих отраслей народного хозяйства, а также перспективных и годовых плановых заданий предприятиям, учреждениям и организациям союзного подчинения и планов размещения, развития и специализации указанных предприятий, учреждений и организаций. Сюда входит также полномочие Союза ССР на определение тех отраслей народного хозяйства и отдельных промышленных предприятий общесоюзного значения, планирование деятельности которых возлагается непосредственно на общесоюзные органы.

Говоря об этих полномочиях Союза ССР, следует отметить, что в новой, как и в предшествующих ей Конституциях СССР, речь прямо не идет о плановом руководстве названными отраслями народного хозяйства, объединениями и предприятиями. В них говорится просто о руководстве (см., например, п. 7 ст. 73 Конституции СССР 1977 года). Однако, поскольку в условиях социализма такое руководство не может не носить планового характера, есть все основания считать, что соответствующие статьи рассматриваемых Конституций имеют прямое отношение и к компетенции Союза ССР в области экономико-социального планирования.

¹ Следует заметить, что И. Н. Кузнецов, основываясь, в частности, на том, что в Конституции СССР 1936 года говорится об установлении народно-хозяйственного плана, а в Конституции СССР 1924 года об установлении основ и общего плана, делает вывод, что Конституция СССР 1936 года значительно расширила права Союза ССР в области планирования (см.: *Кузнецов И. Н.* Компетенция высших органов власти и управления СССР. М., 1969. С. 155–156). Между тем подобное основание для такого вывода представляется ошибочным, поскольку, как справедливо уже отмечалось в литературе (см.: *Карасс А.* Компетенция верховных органов Союза ССР в области народного хозяйства, промышленности и внутренней торговли / Сов. право. 1924. № 4 (10). С. 31–33), в Конституции СССР 1924 года речь идет не об основах плана, а об основах народного хозяйства СССР.

Исключительные полномочия союзных республик в области экономико-социального планирования (как и в других областях их деятельности) закрепляются как общесоюзными актами, так и актами соответствующих союзных республик. Однако реализуются они только органами союзных республик. Союзные органы не вправе вмешиваться в круг полномочий, относящихся к исключительному ведению союзных республик.

Вместе с тем самостоятельность союзных республик в решении вопросов плановой деятельности, входящих в их исключительное ведение, не носит и не может носить абсолютного характера, поскольку республиканские органы связаны экономическими и планово-организационными отношениями с общесоюзными и союзно-республиканскими отраслями хозяйственного и социально-культурного строительства страны. 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.

Анализ конституционного законодательства, в котором получили закрепление исключительные полномочия союзных республик в области экономико-социального планирования, позволяет выделить две группы этих полномочий.

К первой относятся полномочия, связанные с государственными планами союзных республик. Полномочия высших органов государственной власти союзных республик, касающиеся их государственных планов, были закреплены в ряде первых республиканских конституций, принятых еще до образования СССР. Так, в Конституции РСФСР 1918 года было сказано, что ведению Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК подлежит установление общего плана всего народного хозяйства на территории РСФСР (п. «к» ст. 49). Аналогичное положение содержалось в Конституции Социалистической Советской Республики Армении 1922 года (п. «з» ст. 37) и в конституциях некоторых других советских республик.

Конституции советских республик, принятые после образования СССР, также устанавливали полномочия высших органов государственной власти этих республик, касающиеся государственных планов. Например, Конституция РСФСР 1925 года к ведению Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК отнесла установление в соответствии с законодательством Союза ССР плана всего народного хозяйства РСФСР (п. «г» ст. 17). Наряду с полномочиями высших органов государственной власти, связанными с государственными планами, ими одновременно закреплялись и исключительные полномочия союзных республик в этой области. Наиболее четко это обстоятельство

нашло отражение в конституциях союзных республик, принятых в соответствии с Конституцией СССР 1936 года. Так, в Конституции РСФСР 1937 года указывалось, что ведению РСФСР в лице ее высших органов государственного управления подлежит утверждение народно-хозяйственного плана РСФСР (п. «з» ст. 19).

Нынешняя Конституция СССР и принятые на ее основе конституции союзных республик существенно расширили полномочия союзных республик, связанные с их государственными планами. Они отнесли к исключительному ведению союзных республик утверждение государственных планов экономического и социального развития этих республик, включающих основные показатели планов предприятий, учреждений и организаций союзного подчинения, находящихся на их территории, а также утверждение отчетов о выполнении этих планов.

Итак, союзные республики правомочны иметь свои государственные планы экономического и социального развития, включающие основные показатели планов предприятий, учреждений и организаций союзного подчинения, самостоятельно утверждать их, а также отчеты об их выполнении.

Вторую группу исключительных полномочий союзных республик в сфере экономико-социального планирования образуют полномочия, связанные с плановым руководством органов союзных республик отраслями народного хозяйства, объединениями и предприятиями республиканского подчинения. К ним относятся полномочия по утверждению разрабатываемых республиканскими министерствами планов развития соответствующих отраслей народного хозяйства, а также полномочия по утверждению перспективных и годовых плановых заданий предприятиям, учреждениям и организациям республиканского подчинения, планов размещения, развития и специализации указанных предприятий, учреждений и организаций.

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. Ряд исключительных полномочий Союза ССР в области экономико-социального планирования не может быть в силу своего характера передан союзным республикам. Так, право Союза ССР утверждать государственные планы экономического и социального развития СССР или право утверждать отчеты об их выполнении не могут быть переданы союзным республикам. Аналогичные исключительные полномочия союзных республик также не могут быть переданы Союзу ССР. Они осуществляются только самими союзными республиками.

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 положения своих сил с различной степенью централизации в каждом отдельном случае, с учетом интересов эффективности экономического и социального развития как в масштабе всей страны, так и в масштабах союзных республик. Эти полномочия также можно разделить на несколько основных групп.

Первую образуют полномочия, связанные с правовым регулированием плановой деятельности союзных республик. В соответствии с конституциями союзных республик, принятыми до образования Союза ССР, в ведение высших органов этих республик входило как установление основ плановой деятельности, так и правовое регулирование различных ее сторон. Например, в Конституции РСФСР 1918 года указывалось, что ведению Всероссийского Съезда Советов и ВЦИК подлежит установление основ всего народного хозяйства и отдельных его отраслей на территории РСФСР (п. «к» ст. 49).

Конституция СССР 1924 года отнесла установление основ плановой деятельности, осуществляемой в рамках Союза ССР, к ведению Союза. В результате у союзных республик осталось право осуществлять правовое регулирование различных сторон проводимой ими плановой деятельности в соответствии с законодательством СССР.

В Конституции СССР 1936 года и в принятых на ее основе конституциях союзных республик не содержалось прямых указаний о пределах компетенции Союза ССР и союзных республик в области правового регулирования вопросов плановой деятельности этих республик.

На практике эти вопросы решались как Союзом ССР, так и союзными республиками.

В Основном Законе 1977 года к ведению Союза ССР (п. 4 ст. 73) отнесено обеспечение единства законодательного регулирования на всей территории СССР и установление основ законодательства Союза ССР и союзных республик. Правда, в Конституции СССР эти положения не связаны непосредственно с плановой деятельностью. Однако в плане организации работы по приведению законодательства Союза ССР в соответствие с Конституцией СССР поставлен вопрос об определении необходимости разработки законодательного акта СССР об основах государственного планирования.

Таким образом, есть все основания полагать, что в настоящее время в ведение Союза ССР входит установление основ плановой деятельности союзных республик, тогда как в ведение самих республик входит правовое регулирование отдельных сторон этой деятельности.

Во вторую группу полномочий, связанных с решением вопросов, относящихся к ведению Союза ССР и союзных республик, входит методическое руководство работой по экономико-социальному планированию. В соответствии с действующим законодательством органы Союза ССР осуществляют методическое руководство работой по планированию, разработку методических указаний, показателей и форм для составления государственных планов в отраслевом и территориальном разрезе, а также организацию обмена опытом в области планирования в масштабах Союза ССР, а республиканские органы — в рамках соответствующих союзных республик и на основе указаний союзных органов.

К третьей группе относятся полномочия, связанные с разработкой проектов планов. Здесь в ведение Союза входит разработка проектов планов экономико-социального развития СССР, проектов планов развития отраслей народного хозяйства союзного и союзно-республиканского подчинения, а также основных показателей экономико-социального развития союзных республик.

В свою очередь союзные республики разрабатывают проекты планов экономико-социального развития на своих территориях, проекты планов развития отраслей народного хозяйства республиканского и находящихся в их ведении союзно-республиканского подчинения, а также основные показатели экономико-социального развития местных Советов.

Кроме того, союзные республики вправе участвовать в разработке проектов плана экономико-социального развития СССР, а также проектов по отраслям народного хозяйства, объединениям и предприятиям союзного подчинения¹. Они правомочны рассматривать разработанные министерствами и ведомствами СССР проекты планов по подведомственным им предприятиям, находящимся на территории республик (кроме планов производства оборонной продукции), и представлять предложения по ним в Совет Министров СССР и Госплан СССР. Они рассматривают разрабатываемые министерствами и ведомствами СССР схемы развития и размещения промышленности соответствующей отрасли и задания на проектирование новых, реконструкцию и расширение действующих предприятий, находящихся на территории республики, и представляют по ним предложения в Совет Министров СССР, Госплан СССР и соответствующим министерствам и ведомствам СССР.

Четвертую группу составляют полномочия, связанные с плановым руководством отраслями союзно-республиканского подчинения. В их

¹ Подробнее по этому вопросу см.: Досымбеков С. Н. Проблемы государственного управления промышленностью в союзной республике. М., 1974. С. 92–105.

число входит утверждение Союзом ССР разрабатываемых союзно-республиканскими министерствами СССР планов развития соответствующих отраслей народного хозяйства, а также планов размещения, развития и специализации подчиненных им предприятий, учреждений и организаций. Сюда относятся также полномочия союзных республик по утверждению разрабатываемых союзно-республиканскими министерствами республик планов развития отраслей народного хозяйства союзно-республиканского подчинения, находящихся на их территории.

Пятую группу образуют полномочия, касающиеся развития внешних экономических связей СССР, улучшения межгосударственной специализации и кооперирования производства и координации планов экономического и социального развития СССР с аналогичными планами других стран – СЭВ.

Органы Союза ССР организуют работу по координации планов СССР и других стран – членов СЭВ, принимают необходимые решения по основным народно-хозяйственным проблемам. Они участвуют в организации совместного планирования со странами – членами СЭВ, разрабатывают и утверждают планы экспорта и импорта товаров, планы поставки оборудования и материалов для объектов, строящихся за границей при техническом содействии СССР, и валютные планы СССР. Союзные республики принимают участие в этих мероприятиях путем разработки своих предложений и заключений по указанному вопросу.

Наконец, шестую, особую группу полномочий, связанных с решением вопросов, относящихся к ведению Союза ССР и союзных республик, составляют полномочия по контролю за доведением показателей планов до исполнителей и за выполнением планов экономического и социального развития.

На органы Союза ССР возлагается осуществление проверки своевременного и правильного доведения министерствами и ведомствами этих республик, а также исполкомами местных Советов заданий плана экономического и социального развития до предприятий,строек и организаций, осуществляют контроль за выполнением министерствами и ведомствами республик, исполкомами местных Советов, предприятиями и организациями планов экономического и социального развития.

Анализ компетенции Союза ССР и союзных республик в области экономико-социального планирования показывает, что ее разграничение базируется на объективных основах. Важнейшей из них является демократический централизм.

В соответствии с принципом демократического централизма за Союзом ССР закрепляются полномочия, позволяющие осуществлять

плановое руководство страной как единым социально-экономическим комплексом, а полномочия союзных республик обеспечивают им широкое участие в этом руководстве с учетом национальных, экономических, исторических и других особенностей их развития.

В условиях Советского федеративного государства демократический централизм не является единственным «компетенционным» принципом. Он сочетается с принципом социалистического федерализма¹, обуславливающим, с одной стороны, большую степень централизма, чем это предполагается демократическим централизмом, когда он берется вне связи с *федеративным моментом* (исключительные полномочия Союза ССР), а с другой стороны, большую степень децентрализации, чем это обуславливается демократическим централизмом, когда он используется вне связи с национальным моментом (исключительные полномочия союзных республик)². Тот факт, что в круг предметов ведения Союза ССР и союзных республик в области планирования входят свои особые вопросы деятельности, составляет важную особенность принципа демократического централизма применительно к компетенции СССР и союзных республик в области планирования.

Существование объективных критериев размежевания компетенции в области планирования между Союзом ССР и союзными республиками не означает ее неизменности. Она изменяется под воздействием различных факторов политического, экономического, социального и организационного порядка.

Можно отметить следующие основные тенденции в соотношении компетенции Союза ССР и союзных республик в области экономико-социального планирования.

Во-первых, это расширение исключительных полномочий Союза ССР в области планирования, обусловленное необходимостью дальнейшей концентрации производства в важнейших отраслях промышленности. Концентрация производства требует усиления централизации государственного планового управления им, что находит отражение в образовании за последнее десятилетие целого ряда общесоюзных министерств.

¹ Следует заметить, что в литературе называются и другие принципы, лежащие в основе размежевания компетенции в Советской федерации. (См.; например: *Ананов И. Н.* Министерства в СССР. М., 1960. С. 38; *Лепешкин А. И.* О размежевании компетенции между органами Союза ССР и союзных республик в области руководства народным хозяйством // Сов. государство и право. 1966. № 6; *Он же.* Советский федерализм. М., 1977. С. 294–299.). Однако думается, что все они являются производными от принципов демократического централизма и социалистического федерализма.

² См.: *Васильев В. И.* Демократический централизм в системе Советов. М., 1973. С. 56.

Во-вторых, расширяются сферы совместной деятельности Союза ССР и союзных республик в области планирования, обусловленная необходимостью лучшего сочетания централизованного планового регулирования определенных общественных отношений с использованием государственного опыта, инициативы и возможностей союзных республик. Выражением этой тенденции является рост числа союзно-республиканских министерств, осуществляющих управление отраслями хозяйственного и социально-культурного строительства, бывшими прежде в ведении либо Союза, либо союзных республик. Появляются и развиваются новые совместные сферы деятельности Союза ССР и союзных республик в области планирования¹.

Получила развитие и тенденция к передаче 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.

Необходимо выделить также тенденцию к усилению планово-координационных и контрольных функций органов союзных республик в отношении неподчиненных им предприятий, учреждений и организаций.

Эта тенденция нашла выражение прежде всего в том, что постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 сентября 1965 г. «Об улучшении управления промышленностью» в целях обеспечения правильного территориального планирования развития промышленного производства союзным республикам было предоставлено право разрабатывать проекты планов развития народного хозяйства республик по всем отраслям промышленности союзно-республиканского и республиканского подчинения, а также предложения по проектам планов производства продукции (кроме оборонной) на предприятиях общесоюзных министерств, находящихся на территории республики. Союзные республики получили также право рассматривать возникающие в ходе выполнения плана вопросы межотраслевого характера по промышленности, расположенной на территории союзной республики, и разрабатывать предложения по этим вопросам (п. 7)².

Эти положения получили дальнейшую конкретизацию в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г.

¹ Свидетельством этому может служить совместная деятельность Союза ССР и союзных республик по развитию сотрудничества в области плановой деятельности со странами — членами СЭВ.

² СП СССР. 1965. № 19—20. Ст. 152.

«О передаче на решение Советов Министров союзных республик вопросов хозяйственного и культурного строительства» (п. 1, 2). Усились правовые гарантии осуществления республиками переданных им полномочий. В частности, была установлена обязанность всех предприятий, строек и организаций представлять показатели проектов планов одновременно как в вышестоящие по подчиненности организации, так и в Госпланы союзных республик. На министерства и ведомства СССР возложена обязанность сообщать союзным республикам основные показатели планов по каждому предприятию, стройке, организации союзного подчинения, находящимся на территории соответствующей республики, для составления основных показателей комплексного развития народного хозяйства.

Рассматриваемая тенденция получила дальнейшее развитие в Конституции СССР 1977 года и конституциях союзных республик. Так, в Конституции СССР установлено (ст. 77), что союзная республика обеспечивает комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории, координирует и контролирует деятельность предприятий, учреждений и организаций союзного подчинения по вопросам, относящимся к ее ведению. Аналогичные положения содержатся и в конституциях союзных республик (например, ст. 74 Конституции РСФСР).

Вместе с тем, согласно конституциям союзных республик, в их государственных планах экономического и социального развития включаются основные показатели планов предприятий, учреждений и организаций союзного подчинения (например, ст. 141 Конституции УССР).

Рассмотренные тенденции являются отражением общей тенденции развития национально-государственного устройства СССР на современном этапе коммунистического строительства. Она выражается, с одной стороны, в дальнейшем укреплении прав союзных республик, а с другой стороны — в прогрессирующем сближении наций и народностей СССР, обуславливающим необходимость укрепления союзных начал Советской социалистической федерации. Такое развитие национально-государственного устройства СССР обеспечивает подлинно демократическое сочетание общих интересов многонационального Союза и интересов каждой из образующих его республик, обеспечивает сближение всех наций и народностей нашей страны.

Однако в условиях такого развития Советского государства было бы неверно думать, что сейчас при распределении компетенции между органами Союза ССР и союзных республик (в том числе и в области планирования) «речь идет не только об установлении всесторонней координации деятельности органов Союза и органов союзных респу-

блик по вопросам хозяйственного, государственного и социально-культурного строительства»¹.

Как справедливо уже отмечалось в правовой литературе, координацию деятельности и разграничение полномочий нельзя противопоставлять друг другу, поскольку разграничение полномочий не только не противоречит координации деятельности органов СССР и союзных республик, но и является необходимым ее следствием. И в таких условиях координации каждый орган должен знать, что он сам обязан делать и чью деятельность он координирует².

В условиях Советского федеративного государства в число государств, участвующих в осуществлении плановой деятельности, входят не только Союз ССР и союзные республики, но и находящиеся в составе ряда союзных республик автономные республики. Это означает, что, изучая механизм экономико-социального планирования СССР, нельзя не исследовать вопрос о компетенции этих государств в сфере планирования, о разграничении в этой сфере компетенции союзных и автономных республик.

Анализ компетенции союзных и автономных республик свидетельствует о том, что в основе ее разграничения также лежит принцип демократического централизма. Применительно к компетенции союзных и автономных республик этот принцип характеризуется некоторыми особенностями. Они обусловлены специфическим положением автономных республик как социалистических национальных государств, находящихся в составе соответствующих союзных республик и осуществляющих государственную власть на началах автономии. Статус автономной республики определяет большую степень децентрализации, чем это предполагает принцип демократического централизма в иных условиях.

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. Поэтому все остальные ее полномочия в области экономико-социального планирования связаны с решением вопросов, относящихся как к ее ведению, так и к ведению соответствующей

¹ См.: *Шафир М. А.* Компетенция СССР и союзной республики. С. 224.

² См.: *Васильев В. И.* Демократический централизм в системе Советов. М., 1973. С. 77–78.

союзной республики. Эти полномочия можно разделить на несколько основных групп.

В первую из них входят полномочия, связанные с правовым регулированием плановой деятельности автономной республики. Оно осуществляется совместно союзной и автономной республики.

Во вторую группу входят полномочия, касающиеся осуществления методического руководства работой по экономико-социальному планированию в автономной республике. В соответствии с действующим законодательством такая работа возлагается как на органы союзных, так и на органы автономных республик. Первые из них осуществляют общее методическое руководство работой по планированию в автономной республике. Вторые в соответствии с указаниями Госплана союзной республики преподают в установленном порядке министерствам и ведомствам автономной республики, исполкомам районных и городских Советов методические указания, формы и показатели для разработки перспективных и текущих планов экономического и социального развития на местах, организуют обмен опытом по совершенствованию плано-экономической работы на фабриках, заводах, стройках и на других подведомственных АССР предприятиях, а также в колхозах.

К третьей группе относятся полномочия, касающиеся разработки проектов планов. Здесь в ведение союзной республики входит разработка проектов планов развития отраслей народного хозяйства, находящихся в совместном ведении союзной и автономной республики, а также основных показателей экономико-социального развития автономных республик.

В свою очередь автономные республики разрабатывают проекты планов экономико-социального развития на своих территориях, проекты планов развития отраслей народного хозяйства республиканского (АССР) подчинения, а также основные показатели экономико-социального развития подчиненных им местных Советов.

Кроме того, автономные республики правомочны участвовать в разработке проектов планов экономико-социального развития соответствующих союзных республик, а также в разработке проектов планов по отраслям народного хозяйства, находящимся в совместном ведении союзной и автономной республики.

Четвертую группу составляют полномочия, связанные с плановым руководством органов союзных и автономных республик отраслями, находящимися в совместном ведении этих республик. В их число входят полномочия союзной республики по утверждению разрабатываемых республиканскими министерствами союзных республик планов развития соответствующих отраслей народного хозяйства,

а также планов размещения, развития и специализации подчиненных им предприятий, учреждений и организаций. К ним относятся также полномочия автономных республик по утверждению разрабатываемых республиканскими (АССР) министерствами планов развития отраслей народного хозяйства республиканского (АССР) подчинения, а также полномочия по утверждению перспективных и годовых плановых заданий предприятиям, учреждениям и организациям республиканского (АССР) подчинения и планов размещения, развития и специализации этих предприятий, учреждений и организаций.

Особую группу составляют полномочия, касающиеся контроля за доведением показателей планов до исполнителей и за выполнением планов экономического и социального развития. Здесь союзными республиками осуществляется проверка своевременного и правильного доведения Советами Министров автономных республик заданий плана экономического и социально-культурного развития до предприятий, строек и организаций, а также контроль за выполнением автономными республиками планов экономического и социального развития.

В свою очередь органы автономных республик осуществляют контроль за своевременным правильным доведением показателей плана до подведомственных предприятий, организаций, совхозов и колхозов министерствами и ведомствами АССР, систематически проверяют выполнение государственных планов экономического и социального развития республик.

Характеризуя компетенцию союзных и автономных республик в сфере экономико-социального планирования, необходимо отметить, что в их соотношении за последние годы произошли существенные изменения.

Во-первых, наметилась тенденция к передаче ряда полномочий в области планирования от органов союзных республик органам автономных республик, существенно расширяющей возможности автономных республик в деле планового руководства экономическим и социальным строительством, усиливающей их самостоятельность в решении ряда конкретных вопросов экономико-социального планирования.

Так, автономным республикам предоставлено право устанавливать предприятиям республиканского (АССР) подчинения дополнительные задания по производству промышленной продукции в пределах до 10 % утвержденного годового плана с обеспечением их сырьем за счет местных ресурсов. Они получили возможность утверждать и в случае необходимости изменять в установленном порядке по предприятиям и организациям местного подчинения задания по производству, ка-

питательным вложениям и другим показателям в пределах плановых заданий, установленных Совету Министров автономной республики с последующим сообщением соответствующему министерству (ведомству) союзной республики; изменять по просьбе потребителей годовой объем производства и номенклатуру изделий, планы производства которых утверждаются Советом Министров автономной республики, с соответствующим изменением планов по труду, себестоимости и накоплениям, без уменьшения платежей в бюджет, с последующим сообщением Госплану, ЦСУ и соответствующему министерству (ведомству) союзной республики. Автономным республикам предоставлено право вносить по согласованию с заказчиками или фондодержателями по предприятиям местного подчинения, не входящим в систему министерств и ведомств союзной республики, но не менее чем за 20 дней до окончания квартала, изменения в планы производства продукции и в связи с этим в другие утвержденные показатели плана по кварталам без изменения показателей годового плана, с последующим сообщением Госплану и ЦСУ союзной республики, а также ряд других полномочий¹.

Во-вторых, усилены планово-координационные и контрольные функции органов автономных республик по отношению к неподчиненным им предприятиям, учреждениям и организациям. Автономным республикам предоставлено право рассматривать разработанные министерствами и ведомствами СССР и союзной республики проекты планов по подведомственным им предприятиям, находящимся на территории автономной республики (кроме плана производства оборонной продукции), и представлять предложения по ним в Госплан и соответствующее министерство (ведомство) союзной республики. Кроме того, автономные республики получили право рассматривать разрабатываемые министерствами и ведомствами СССР и союзной республики схемы развития и размещения промышленности соот-

¹ См., например: постановление 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» (п. 70—74) // СП РСФСР. 1966. № 4. Ст. 23; постановление Совета Министров РСФСР от 6 января 1967 г. «О порядке утверждения номенклатуры продукции, при невыполнении плана по которой руководящие, инженерно-технические работники и служащие предприятий и организаций лишаются частично или полностью премий» // СП РСФСР. 1967. № 1. Ст. 1; постановление Совета Министров РСФСР от 13 октября 1967 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» (п. 50, 53, 87, 92) // СП РСФСР. 1967. № 24. Ст. 139.

ветствующей отрасли, а также задания на проектирование новых, реконструкцию и расширение действующих предприятий, находящихся на территории автономной республики, и представлять по ним предложения в Госплан и соответствующее министерство (ведомство) союзной республики¹.

Новое конституционное законодательство еще более усилило эти функции автономных республик. Так, в Конституции СССР (ст. 83) указывается, что автономная республика обеспечивает комплексное экономическое и социальное развитие на своей территории, координирует и контролирует деятельность предприятий, учреждений и организаций союзного и республиканского (союзной республики) подчинения по вопросам, относящимся к ее ведению. Аналогичные положения содержатся также в конституциях союзных республик, имеющих в своем составе автономные республики (например, ст. 79 Конституции РСФСР).

Все это создает дополнительные организационно-правовые возможности для наиболее полного учета интересов, оптимального развития экономики и культуры автономных республик, для наилучшего сочетания интересов этих республик с интересами и целями хозяйственного и социально-культурного строительства соответствующих союзных республик и Союза ССР в целом.

2. Разграничение компетенции между советскими государственными органами в области экономико-социального планирования

Свою компетенцию в области экономико-социального планирования Союз ССР, союзные и автономные республики осуществляют главным образом посредством своих органов. В ее реализации одновременно участвует ряд государственных органов как высших, так и местных, как органов государственной власти, так и органов государственного управления. Это порождает необходимость разграничения компетенции между всеми органами, участвующими в осуществлении плановой деятельности Советского государства как по вертикали, так и по горизонтали.

Четкое определение границ деятельности каждого государственного органа в сфере экономико-социального планирования, его прав и обязанностей имеет важное теоретическое и практическое значение. Оно служит одним из способов государственно-правового регулирования поведения этих субъектов права, организации и упорядочения общественных отношений в сфере экономико-социального плани-

¹ См., например: п. 68, 69 указанного постановления Совета Министров РСФСР от 12 февраля 1966 г.

рования; способствует дальнейшему укреплению социалистической законности в этой сфере, так как неразрывно связано с повышением государственной дисциплины и ответственности органов и должностных лиц за порученное дело, позволяет установить правомерность или, наоборот, незаконность их действий и решений и в случае необходимости быстро восстановить нарушенное право.

В рамках существующей системы советских государственных органов проблема разделения труда в сфере экономико-социального планирования между вышестоящими и нижестоящими органами власти и управления включает вопросы разграничения компетенции между высшими органами власти и управления Советского государства, между их высшими и местными органами власти и управления и, наконец, между самими местными органами власти и управления различных ступеней.

Что касается первого из этих вопросов, то он не требует самостоятельного решения, поскольку целиком произведен от рассмотренного уже ранее вопроса о разграничении компетенции между советскими республиками, которая в значительной мере совпадает с компетенцией их высших органов власти и управления.

Важное самостоятельное значение имеет вопрос о разграничении компетенции в сфере экономико-социального планирования между высшими и местными органами государственной власти и управления.

В Советском союзном государстве местные органы государственной власти и управления имеются у союзных и автономных республик. Поэтому рассматриваемый вопрос разделения труда – это вопрос разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления союзных и автономных республик и их местными органами власти и управления, которыми являются местные Советы и их исполнительно-распорядительные органы.

Как известно, в советской юридической литературе нет единого и общепринятого определения понятия «компетенция государственного органа». Не рассматривая этого вопроса специально и по существу, представляется возможным согласиться с наиболее, на наш взгляд, убедительно аргументированным мнением тех советских ученых, которые рассматривают компетенцию государственного органа как совокупность предметов его ведения, прав и обязанностей¹.

Вместе с тем при анализе компетенции местных Советов и их исполнительных органов в сфере экономико-социального планирования не-

¹ См. подробнее: *Шеремет К. Ф. Теоретические вопросы совершенствования компетенции местных Советов*. В кн.: Вопросы развития Советов на современном этапе / под ред. С. С. Кравчука. М., 1966. С. 76–81.

обходимо также учитывать, что, регламентируя компетенцию местных Советов, действующее законодательство рассматривает эти Советы и их исполнительные органы как единую систему и предусматривает единую компетенцию Совета, которая реализуется путем деятельности самого Совета, его исполкома, постоянных комиссий, отделов и управлений, депутатов. Таким образом, компетенция местного Совета выступает как совокупность предметов ведения, прав и обязанностей, закрепленных в законодательстве как непосредственно за самим Советом, так и за всеми его исполнительными органами, образуемыми им и действующими под его руководством и контролем¹.

Рассматривая с этих позиций вопрос о компетенции местных Советов и их исполнительных органов в области экономико-социального планирования, необходимо прежде всего подчеркнуть, что она тесно связана с решаемыми местными Советами в этой области задачами.

Основные задачи местных Советов в области экономико-социального планирования сводятся к планированию развития подчиненного этим Советам хозяйственного и социально-культурного строительства и к обеспечению комплексного экономического и социального развития на их территории. Соответственно этому все полномочия местных Советов в области экономико-социального планирования могут быть разделены на две основные группы.

Первую из них составляют полномочия в области планирования подчиненного местным Советам хозяйственного и социально-культурного строительства. Согласно этим полномочиям местные Советы утверждают текущие и перспективные планы экономического и социального развития соответствующей административно-территориальной единицы (а также автономной области или автономного округа), организуют и контролируют их выполнение, утверждают отчеты о выполнении текущих и перспективных планов экономического и социального развития. Они утверждают основные показатели развития подведомственного им хозяйства и социально-культурного строительства нижестоящего подчинения, текущие и перспективные плановые задания непосредственно подчиненным им предприятиям, учреждениям и организациям, а также планы их размещения, развития и специализации.

Вторую группу составляют полномочия местных Советов, связанные с обеспечением комплексного экономического и социального развития на их территории. Местные органы государственной власти рассматривают планы размещения, развития и специализации пред-

¹ См.: *Шеремет К. Ф., Кутафин О. Е.* Компетенция местных Советов депутатов трудящихся. М., 1976. С. 14–15.

приятий местной промышленности, предприятий и пунктов, осуществляющих приемку сельскохозяйственной продукции, предприятий бытового обслуживания, торговли и общественного питания, организаций и учреждений культуры, народного образования и здравоохранения, предприятий и сооружений коммунального хозяйства вышестоящего подчинения и в необходимых случаях вносят свои предложения в соответствующие вышестоящие органы.

К ведению местных Советов относится также рассмотрение проектов 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 и других вопросов, связанных с обслуживанием населения, и внесение в необходимых случаях своих предложений в соответствующие вышестоящие органы. По всем этим вопросам местные Советы утверждают сводные плановые показатели, которые включаются ими в местный план экономического и социального развития.

Целям обеспечения комплексного экономического и социального развития подведомственной территории служит также разработка местными Советами сводных планов развития сельского хозяйства на их территории, сводных планов государственных закупок сельскохозяйственных продуктов, координация подготовки квалифицированных рабочих в профессионально-технических училищах и средних общеобразовательных школах с учетом потребности предприятий,строек и других организаций, независимо от их ведомственной подчиненности, разработка мероприятий по трудовому устройству молодежи, а также разработка сводных перспективных и годовых планов охраны природы на территории краев, областей, крупных промышленных центров, предусматривающих мероприятия по охране природы, подлежащие выполнению всеми предприятиями независимо от их ведомственной подчиненности.

Местные органы государственной власти обеспечивают составление балансов использования трудовых ресурсов, местных строительных материалов и топлива, земельного баланса, баланса денежных доходов и расходов населения и других балансов, необходимых для планирования комплексного экономического и социального развития на соответствующей территории, осуществляют контроль за рациональным использованием минерально-сырьевых, лесных, водных и энергетических ресурсов.

Важное значение для обеспечения комплексного развития территорий местных Советов имеют такие документы, как районные планировки, генеральные планы развития городов и планировки пригородных зон, планировки и планы застройки населенных пунктов. Эти документы разрабатываются различными проектными организациями республиканского подчинения, а также организациями системы Госстроя СССР¹ и включают разделы, связанные с перспективами развития хозяйственного и социально-культурного строительства на соответствующих территориях, использования природных богатств и т. д.

Так, например, районные планировки обычно содержат разделы, касающиеся перспектив развития всего хозяйства района, использования природных богатств, организации территории, размещения предприятий и других производственных объектов, культурно-бытовых учреждений и инженерных коммуникаций, населения, дорог и др.²

Местные Советы рассматривают схемы и проекты районных планировок и представляют их на утверждение в соответствующие вышестоящие органы государственного управления. Они в установленном порядке утверждают или согласовывают проекты планировки и застройки населенных пунктов.

Местные Советы организуют также разработку проектов генеральных планов городов и проектов планировки пригородных зон, рассматривают эти проекты и в установленном порядке представляют их на утверждение в соответствующие вышестоящие органы государственного управления. Они также утверждают проекты детальной планировки и проекты застройки городских районов, микрорайонов и других градостроительных комплексов.

Компетенция местных Советов в области экономико-социального планирования характеризуется как общими чертами, свойственными всем местным Советам, так и некоторой спецификой, присущей только отдельным видам этих Советов.

Особенности компетенции отдельных видов местных Советов в области экономико-социального планирования определяются той специфической ролью, которую играет каждый из этих видов Советов в их общей системе³.

Широкие полномочия в области экономико-социального планирования, которыми располагают местные Советы, — прямой результат мер, принятых нашей партией и Советским государством в целях

¹ См.: Планирование хозяйства местного подчинения. М., 1970. С. 15.

² См.: Сельскохозяйственная планировка. М., 1966.

³ Подробнее см.: *Кутафин О. Е. Местные Советы и народно-хозяйственное планирование.* М., 1976. С. 83–91.

дальнейшего повышения роли местных Советов — самого многочисленного звена в системе органов государственной власти — в коммунистическом строительстве.

В настоящее время по инициативе партии принимаются меры по дальнейшему совершенствованию полномочий краевых, областных и окружных Советов, которые должны получить отражение в законах, определяющих компетенцию этих органов государственной власти.

Анализ практики показывает, что одной из задач этого совершенствования должно стать обеспечение взаимодействия между областными, краевыми и действующими на их территории районными и городскими Советами в области плановой деятельности, связанной с обеспечением комплексного экономического и социального развития территорий этих Советов в условиях, когда не только краевые и областные, но и районные, а также городские Советы располагают правом рассматривать проекты планов расположенных на их территории предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения в части, касающейся социально-культурного развития, и вносить в необходимых случаях свои предложения в соответствующие органы.

Думается, что в новом законодательстве на краевые, областные Советы целесообразно закрепить обязанность рассматривать проекты планов упомянутых предприятий, учреждений и организаций одновременно с соответствующими предложениями районных и городских Советов, касающимися этих проектов. Это позволило бы краевым, областным Советам обеспечивать согласование социально-экономических задач общегосударственного строительства и территориального характера в рамках всего края (области)¹.

Представляется также необходимым в новом законодательстве расширить полномочия областных и краевых Советов, касающиеся планирования развития хозяйства местного (двойного) подчинения, предоставив этим Советам право разрабатывать и утверждать не только связанные с развитием этого хозяйства показатели производственной деятельности, но и объемы капитальных вложений, а также титульные списки. Это позволило бы областным и краевым Советам в полной мере оказывать влияние на развитие хозяйства местного (двойного) подчинения, уменьшило бы вероятность необоснованности производственных планов, несогласованности их с капитальными вложениями.

В новом законодательстве об областных, краевых Советах, на наш взгляд, следовало бы закрепить за этими Советами некоторые из тех

¹ См.: О совершенствовании законодательства о краевых, областных Советах депутатов трудящихся // Сов. государство и право. 1976. № 10. С. 67–68; *Соловьева С. В.* Советы и научно-технический прогресс. М.: Юрид. лит., 1978. С. 77.

полномочий в области планирования, которые в настоящее время предоставляются им на срок, ограниченный одним годом, и затем из года в год продлеваются (например, право осуществлять сверх объемов нецентрализованных капитальных вложений, предусмотренных в плане, пристройку классных комнат и других необходимых помещений к существующим школьным зданиям, расширять и реконструировать больницы, поликлиники за счет средств на капитальный ремонт объектов просвещения и здравоохранения и т. п.)¹.

Среди проблем разграничения компетенции между государственными органами, участвующими в осуществлении плановой деятельности Советского государства, особое место занимает проблема «разделения труда» в этой области между представительными органами государственной власти — Советами и соответствующими органами государственного управления.

Значение этой проблемы определяется прежде всего тем, что разграничение компетенции между Советами и органами государственного управления, являясь одним из правовых средств, обеспечивающих верховенство представительных органов государственной власти в механизме государства, имеет важное социально-политическое значение. Оно определяет ведущую роль Советов в осуществлении плановой деятельности Советского государства, а следовательно, и их решающее влияние на все стороны хозяйственной и социально-культурной жизни страны, поскольку это влияние во многом зависит от роли Советов в планировании экономического и социального развития страны, являющемся важнейшим рычагом руководства экономическим и социально-культурным строительством, рационального использования имеющихся ресурсов, оказывающем решающее воздействие на все стороны развития народного хозяйства.

Между тем степень влияния Советов на хозяйственную жизнь страны служит важным показателем развития социалистической демократии в этой области жизни советского общества, а следовательно, и развития социального управления в обществе в целом, главной линией которого является последовательное развертывание социалистической демократии.

Ведущая роль Советов в механизме осуществления компетенции в области экономико-социального планирования обеспечивается прежде всего сосредоточением в исключительном ведении Советов наиболее важных полномочий.

В соответствии с Конституцией СССР, а также конституциями союзных и автономных республик к исключительным полномочиям

¹ См.: К вопросу о компетенции краевых, областных Советов // Сов. государство и право. 1978. № 1. С. 58—59.

Верховного Совета СССР и Верховных Советов союзных и автономных республик в области экономико-социального планирования относится, как уже говорилось, утверждение государственных планов экономического и социального развития соответственно СССР, союзных и автономных республик, а также отчетов об их выполнении.

Согласно действующему законодательству, к исключительным полномочиям местных Советов в области экономико-социального планирования относятся утверждение местных текущих и перспективных планов экономического и социального развития и отчетов о выполнении планов, утверждение плановых заданий по государственным закупкам колхозам, совхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям, рассмотрение схем районных планировок, проектов генеральных планов городов, планировок пригородных зон и представление их на утверждение в соответствующие вышестоящие органы государственного управления¹.

Рассмотрение и решение этих вопросов на сессиях Советов не только обеспечивает юридическое верховенство Советов по отношению к исполнительным и распорядительным органам, но и позволяет вовлекать всех депутатов в активное обсуждение и решение наиболее важных вопросов экономико-социальной жизни, обеспечивает коллегиальность при их рассмотрении.

Вместе с тем практика показывает, что установленный действующим законодательством круг вопросов, подлежащих рассмотрению исключительно на сессиях Советов, нуждается в определенном уточнении. Речь идет прежде всего об установлении точного содержания понятия «утверждение Советом плана экономического и социального развития».

Дело в том, что в советской правовой, а также экономической литературе довольно широкое распространение получило мнение, согласно которому Советы утверждают проекты этих планов². Согласно действующему законодательству Советы утверждают планы экономического и социального развития. Между тем на практике Верховные Советы до самого последнего времени одобряли эти планы, утверждая только их основные показатели, а местные Советы утверждали планы целиком, фиксируя в своих решениях все, либо только основные показатели этих планов.

На первый взгляд может показаться, что с точки зрения обеспечения верховенства представительных органов государственной власти

¹ См.: ст. 9 Указа Президиума Верховного Совета СССР «О внесении изменений и дополнений в Указ Президиума Верховного Совета СССР».

² См., например: *Разнатовский И. М.* Правовое регулирование планирования народного хозяйства СССР. Киев, 1977. С. 73–75; Планирование народного хозяйства СССР / под ред. Л. Я. Берри. М., 1973. С. 71–72.

в плановой деятельности эти различия практической роли не играют. В самом деле, казалось бы, какое значение могут иметь подобные различия, если представленный на рассмотрение Совета плановый документ, как бы он ни назывался, всегда остается в сущности только проектом, в который могут быть внесены на сессии любые изменения и который не может вступить в действие иначе, как по решению Совета, в какой бы форме такое решение ни было принято¹.

Однако в действительности эти различия имеют большое юридическое значение, в том числе и с точки зрения обеспечения ведущей роли Советов в сфере экономико-социального планирования. Так, внесение на рассмотрение Совета проекта плана означает, что никакой другой государственный орган, кроме самого Совета, не может придать плану юридическую силу. Наоборот, внесение на рассмотрение Совета самого экономико-социального плана свидетельствует о том, что этот план уже обладает определенной юридической силой, приданной ему постановлением правительства или решением исполкома, которые предварительно утверждают проекты соответствующих планов и вносят эти планы на рассмотрение Советов. Правда, юридическая сила таких планов носит не окончательный, а так называемый суспензивный характер². Тем не менее ее источником является не сам Совет, а соответствующий исполнительный орган. Совет в этих условиях призван либо подтвердить ее, придав ей тем самым окончательный характер, либо аннулировать полностью или частично.

Еще более юридически существенной является форма решения Советом вопроса об экономико-социальном плане. Утверждение Советом плана целиком или частично означает, что этот план или его часть, утвержденная Советом, приобретают силу акта, которым они утверждены (закона или решения местного Совета). Одобрение же плана Советом имеет своим следствием только то, что плану придается окончательная юридическая сила и соответствующие исполнительные органы могут приступить к его реализации.

Таким образом, совершенно очевидно, что целям обеспечения ведущей роли Советов в области экономико-социального планирования в наибольшей мере соответствует такая форма решения Советом вопроса о плане, которая выражалась бы не в одобрении этого плана или частичном его утверждении, а в утверждении плана целиком. При этом речь, разумеется, не идет о включении в соответствующий акт Совета всего перечня показателей плана. Речь идет прежде всего

¹ См.: Кузнецов И. Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. С. 164–165.

² См.: там же. С. 164.

о том, чтобы этот акт содержал формулировку, свидетельствующую о том, что план Советом утвержден¹.

Такая формулировка имеет важное практическое значение не только с точки зрения самого утверждения плана, но и с точки зрения его последующего исполнения. Одобрение плана Советом означает, что правительство или исполком местного Совета, фактически утвердившие этот план, вправе, в случае необходимости, вносить в него изменения, не обращаясь за разрешением к соответствующему Совету². Наоборот, утверждение Советом плана исключает такую возможность, если она не будет специально предусмотрена в акте Совета, которым план утвержден. Правда, в нашей правовой литературе подобная перспектива порой отвергается со ссылкой на то, что ограничение возможностей исполнительных органов изменять планы, утвержденные Советами, означало бы «введение ничем не оправданных трудностей и ограничений в процесс организации исполнения плана»³. Однако думается, что создание известных ограничений в этом направлении (конечно, в разумных пределах, определяемых самим Советом или законодательством) будет только служить интересам дела. Оно будет способствовать укреплению плановой дисциплины, наиболее полному воплощению на практике принципа стабильности плана, еще больше повысит роль Советов в сфере экономико-социального планирования.

Ведущая роль Советов в механизме осуществления плановой деятельности Советского государства обеспечивается не только их исключительными полномочиями, но также и тем, что согласно действующему законодательству Верховным Советом СССР и Верховными Советами союзных и автономных республик могут быть рассмотрены и решены любые вопросы, отнесенные к ведению соответствующих советских государств — Союза ССР, союзных и автономных республик, а местными Советами — любые вопросы, отнесенные законодательством к их ведению. Такая возможность гарантирует Советам юридическую компетентность во всех вопросах жизни Советского государства, в том числе и во всех вопросах экономико-социального планирования, позволяет им руководить текущей работой исполнительных и распорядительных органов в области экономико-социального планирования.

Как показывает практика, Советы все чаще анализируют положение дел в различных отраслях хозяйственного и социально-куль-

¹ Следует с удовлетворением отметить, что после принятия новой Конституции СССР практика, наконец, пошла по этому пути (см., например, Закон СССР «О Государственном плане экономического и социального развития СССР на 1978 год». ВВС СССР. 1977. № 51. Ст. 767).

² См.: *Лазарев Б. М.* Компетенция органов управления. М.: Юрид. лит., 1972. С. 1—30.

³ *Кузнецов И. М.* Компетенция высших органов власти и управления СССР. С. 163.

турного строительства, намечают наиболее важные очередные мероприятия, дают директивы и конкретные поручения исполнительным и распорядительным органам по вопросам разработки и реализации экономико-социальных планов.

Вместе с тем нужно иметь в виду, что «разделение труда» между Советами и органами управления в области экономико-социального планирования — это отнюдь не только вопрос социально-политический, это также важная организационно-техническая проблема. Являясь одним из юридических средств, обеспечивающих верховенство Советов в плановой деятельности Советского государства, разграничение компетенции между Советами и их органами управления в сфере экономико-социального планирования имеет другой своей целью обеспечение повседневного, бесперебойного и профессионально-квалифицированного руководства этим планированием.

Дело в том, что 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 ее этапах, высокого уровня профессионализации и специализации. Поэтому большая роль в ее осуществлении принадлежит органам государственного управления.

«Специализация управления как определенного рода деятельности — неизбежный продукт усложнения общественной жизни, взаимосвязей внутри современного высокоразвитого общества, — отмечает Ф. М. Бурлацкий. — Важно лишь, чтобы специалисты, работающие в сфере управления, находились под постоянным и действенным руководством и контролем со стороны организаций, воплощающих в своей деятельности идею руководящей роли рабочего класса — со стороны партии, высших представительных органов государства, общественности»¹.

Компетенция органов государственного управления в сфере экономико-социального планирования сводится прежде всего и главным образом к исполнению решений Советов по вопросам экономико-социального планирования, а также к проведению подготовительных мероприятий, необходимых для принятия этих решений. В соответствии с действующим законодательством она распределена между целым рядом органов государственного управления.

Все органы государственного управления с точки зрения их компетенции в области экономико-социального планирования можно разделить на три основные группы.

¹ Бурлацкий Ф. М. Ленин. Государство. Политика. М., 1970. С. 93.

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. Всех их объединяет то, что полномочия в области экономико-социального планирования связаны прежде всего с решением следующих основных задач: разработкой и внесением в соответствующий Совет текущих и перспективных планов экономического и социального развития (СССР, союзной, автономной республики или административно-территориальной единицы); принятием мер по осуществлению этих планов; представлением соответствующему Совету отчетов об их выполнении; организацией работы всех других подчиненных им органов управления по разработке планов экономического и социального развития; обеспечением сбалансированности и стабильности планов. Вместе с тем компетенция каждого из этих органов включает и ряд других полномочий в сфере экономико-социального планирования.

Так, Совет Министров СССР в соответствии с Законом о нем обеспечивает рациональное размещение производительных сил по союзным республикам и экономическим районам страны, совершенствование методов планирования, организует разработку комплексных программ экономического, социального и научно-технического развития и обеспечивает выполнение этих программ. Он рассматривает предложения Советов Министров союзных республик по разработанным министерствами и ведомствами СССР планам подчиненных им предприятий, находящихся на территории союзных республик, определяет круг «утверждаемых» показателей плана, разработанных плановыми органами, вносит изменения в годовые планы экономического и социального развития СССР в рамках, установленных законом, а также решает некоторые другие «межведомственные» по своему характеру вопросы, возникающие в процессе оперативного руководства разработкой и осуществлением планов экономического и социального развития СССР.

Советы Министров союзных республик обеспечивают совершенствование методов планирования, принимают меры по рациональному размещению производительных сил, по обеспечению комплексного экономического и социального развития республики, экономических районов, а также высших звеньев административно-территориального устройства данной республики, участвуют в разработке и осуществлении комплексных общегосударственных программ экономического, социального и научно-технического развития, организуют разработку комплексных республиканских программ и обеспечивают их выполнение.

Советы Министров союзных республик участвуют в подготовке основных направлений развития народного хозяйства СССР на перспективу, в разработке проектов перспективных и годовых планов эконо-

мического и социального развития СССР, в подготовке предложений о координации планов экономического и социального развития СССР с аналогичными планами других стран – членов СЭВ. Им предоставлено также право рассматривать разработанные министерствами и ведомствами СССР проекты планов по подведомственным им предприятиям, находящимся на территории союзных республик (кроме планов производства оборонной продукции), схемы развития и размещения промышленности соответствующих отраслей, а также задания на проектирование новых, реконструкцию и расширение действующих предприятий, находящихся на территории союзных республик, и представлять по ним предложения в Совет Министров СССР, Госплан СССР и соответствующие министерства и ведомства СССР.

В ведение Советов Министров союзных республик входят разработка и утверждение номенклатуры планируемой ими промышленной продукции; утверждение проектов районной планировки и генеральных планов курортов общесоюзного, республиканского и местного значения, а также заданий колхозам и совхозам по производственной продукции на орошаемых и осушенных землях; разработка проектов перспективных и годовых планов проведения мероприятий по охране природы и рациональному использованию природных ресурсов и представления их в Госплан СССР одновременно с проектами планов экономического и социального развития; составление и утверждение сводных пятилетних и годовых планов производства местных строительных материалов, выпуска товаров народного потребления, планов жилищно-коммунального и культурно-бытового строительства, а также контроль за выполнением этих планов, ряд других конкретных вопросов планирования, право на решение которых предоставлено им Советом Министров СССР¹.

Советы Министров автономных республик обеспечивают совершенствование методов планирования, принимают меры по обеспечению комплексного экономического и социального развития республики в соответствии с основными задачами и направлениями экономического и социального развития соответствующей союзной республики, участвуют в разработке и осуществлении комплексных республиканских (союзной республики) программ экономического, социального и научно-технического развития.

Советы Министров автономных республик участвуют в подготовке проектов основных направлений развития народного хозяйства, перспективных и годовых планов экономического и социального разви-

¹ Подробнее см.: *Мукеинов И. Ш.* Совет Министров союзной республики. М., 1969. С. 85–148.

тия союзных республик, планов экспорта и импорта товаров и планов поставки оборудования и материалов для объектов, строящихся за границей при техническом содействии Союза ССР.

Им предоставлено право рассматривать разработанные 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 автономной республики, и представлять по ним предложения в Госплан и соответствующее министерство (ведомство) союзной республики¹. Они реализуют также другие полномочия по конкретным вопросам планирования, предоставленные им Советами Министров союзных республик.

Исполнительные комитеты местных Советов утверждают перспективные и годовые плановые задания подчиненным им предприятиям, учреждениям и организациям, а также планы размещения, развития и специализации этих предприятий, учреждений и организаций; рассматривают производственно-финансовые планы колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий; утверждают основные плановые показатели развития сел, поселков и городов.

Исполнительные комитеты местных Советов рассматривают планы размещения, развития и специализации предприятий местной промышленности, предприятий и пунктов, осуществляющих приемку сельскохозяйственных продуктов, предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции, предприятий бытового обслуживания, торговли и общественного питания, организаций и учреждений культуры, народного образования и здравоохранения, предприятий и сооружений коммунального хозяйства вышестоящего подчинения и в необходимых случаях вносят свои предложения в соответствующие вышестоящие органы.

Они рассматривают проекты планов предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, расположенных на территории Совета, по вопросам, связанным с обслуживанием населения, и в необходимых случаях вносят предложения в соответствующие вышестоящие органы, а также утверждают по этим вопросам сводные плановые показатели с включением их в местный план экономического и социального развития.

Исполкомы местных Советов обеспечивают составление ряда балансов, необходимых для планирования комплексного развития

¹ Подробнее о взаимоотношениях Советов Министров автономных республик с подчиненными им предприятиями и организациями см.: *Тарнопольский Р. И.* Правовые вопросы управления народным хозяйством в АССР. Казань, 1974. С. 78–119.

хозяйства на подведомственной им территории (использование трудовых ресурсов, местных строительных материалов и топлива, земельного баланса и др.), и осуществляют контроль за рациональным использованием минерально-сырьевых, лесных, водных, энергетических и других ресурсов. На них возложено составление и утверждение сводных пятилетних и годовых планов производства местных строительных материалов, выпуска товаров народного потребления, планов жилищно-коммунального и культурно-бытового строительства, а также контроль за выполнением этих планов.

Вторую группу рассматриваемых органов образуют органы отраслевого управления. В их число входят министерства, отраслевые комитеты и другие ведомства Союза ССР, 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.

Эти органы изучают потребности народного хозяйства в продукции отрасли и осуществляют планирование развития отрасли по системе министерства (ведомства) и в территориальном разрезе в соответствии с задачами развития народного хозяйства и с учетом специализации и кооперирования производства.

Министерства и ведомства разрабатывают схемы развития и размещения промышленности отрасли. Министерства и ведомства СССР направляют разработанные ими схемы Советам Министров союзных республик и рассматривают поступившие от них предложения по этим схемам. Министерства и ведомства союзных республик направляют свои схемы также министерствам и ведомствам автономных республик.

Отделы и управления исполкомов местных Советов разрабатывают проекты планов размещения, развития и специализации подчиненных им предприятий, учреждений и организаций, направляют их исполкомам нижестоящих Советов и рассматривают поступившие от них предложения по этим планам.

Органы отраслевого управления обеспечивают рациональное использование и восстановление природных ресурсов, учитывая при их эксплуатации интересы других отраслей и народного хозяйства в целом, осуществляют необходимые мероприятия по охране воздуха, почвы и водоемов от загрязнения промышленными и хозяйственными выбросами, сточными водами, радиоактивными веществами и отходами производства, по сохранению растительного и животного мира.

Они определяют и доводят до непосредственно подчиненных им органов управления, предприятий, организаций и учреждений

контрольные цифры перспективных и годовых планов, разрабатывают на основе соответствующих контрольных цифр экономического и социального развития и проектов планов, представляемых непосредственно подчиненными им органами управления, предприятиями, организациями и учреждениями проекты перспективных и годовых планов по системе соответствующего органа государственного управления и в территориальном разрезе и вносят их в соответствующий Совет Министров (исполком местного Совета) и плановый орган.

Министерства и другие органы отраслевого управления рассматривают с участием непосредственно подчиненных им органов управления, предприятий, организаций и учреждений и утверждают им перспективные и годовые планы по установленным показателям в соответствии с заданиями плана экономического и социального развития, обеспечивая увязку всех разделов и показателей этих планов.

Контрольные цифры, проекты планов и утвержденные планы по непосредственно подчиненным органам управления, предприятиям, организациям и учреждениям (кроме показателей по производству оборонной продукции) министерства СССР сообщают Советам Министров союзных республик, министерства союзных республик — Советам Министров автономных республик и исполкомам местных Советов, а министерства автономных республик, отделы и управления исполкомов местных Советов — нижестоящим исполкомам.

Органы отраслевого управления разрабатывают и осуществляют мероприятия, связанные с реализацией предприятиями их системы производимой ими продукции, определяют с учетом предложений заинтересованных органов объемы производства предприятиями их системы продукции по номенклатуре, не предусмотренной в плане экономико-социального развития, принимают меры к развитию рациональных хозяйственных связей предприятий, организаций и учреждений системы соответствующего органа отраслевого управления.

Министерства и другие органы отраслевого управления организуют работу по составлению проектов перспективных и годовых планов предприятиями, организациями и учреждениями их системы, разрабатывают методические указания по подготовке проектов этих планов и утверждают формы техпромфинпланов предприятий, обеспечивают выполнение установленных планов всеми предприятиями, организациями и учреждениями их системы.

Они разрабатывают и утверждают в установленном порядке технико-экономические нормативы, нормы расхода и запасов сырья, топлива, материалов и нормы расхода электроэнергии на производственные и эксплуатационные нужды, устанавливают перечень нормативов и норм, утверждаемых непосредственно подчиненными

им органами отраслевого подчинения, а также предприятиями, организациями и учреждениями их системы, обеспечивают внедрение утвержденных нормативов и норм, утверждают или представляют на утверждение в соответствии с действующим законодательством цены и тарифы на продукцию и услуги предприятий и организаций их системы, осуществляют контроль за правильным применением цен и тарифов предприятиями, организациями и учреждениями указанной системы. Министерства и другие органы отраслевого управления вправе вносить изменения в годовые планы производственных объединений и предприятий по их предложениям, если у них уменьшаются по сравнению с утвержденным планом общее количество выпускаемых изделий и другие показатели в связи с освоением и увеличением выпуска высокоэффективной продукции производственно-технического назначения или новых товаров высокого качества для населения.

Органы отраслевого управления в своей плановой деятельности осуществляют контакты и деловое сотрудничество с другими органами отраслевого управления в разработке и решении межотраслевых проблем. Так, министерства СССР, являющиеся ведущими в производстве продукции, выпускаемой предприятиями нескольких министерств, участвуют в планировании выпуска этой продукции предприятиями, не входящими в их систему, и разрабатывают вопросы, связанные с совершенствованием технического уровня указанной продукции. Аналогичную деятельность осуществляют министерства и ведомства союзных и автономных республик, отделы и управления исполкомов местных Советов.

Анализируя компетенцию министерств других органов отраслевого управления в области планирования, следует сказать, что она закрепляется правовыми актами, принятыми, как правило, до создания промышленных, производственных и научно-производственных объединений и утверждения генеральных схем управления соответствующими отраслями промышленности и поэтому не учитывающими особенностей планового руководства соответствующей отраслью в современных условиях. В этой связи возникает необходимость в уточнении как Общего положения о министерствах СССР, так и Положений об отдельных министерствах и других органах отраслевого управления.

Вместе с тем, как показывает практика, требуется уточнение этих актов и в сторону определенного расширения прав отраслевых органов управления, необходимого для обеспечения комплексного решения многих народно-хозяйственных проблем. Свидетельством этому может служить, в частности, существующая в настоящее время несогласованность в деле планирования нового строительства с планированием действующего производства, обусловленная тем несоот-

ветствием, которое имеется в правах отраслевых органов управления, связанных с планированием действующего производства и планированием нового строительства¹.

Кроме того, нуждаются в более четкой правовой регламентации взаимоотношения органов отраслевого управления разной подчиненности, недостатки которой зачастую приводят к нерациональной организации хозяйства отраслевыми органами управления и тем самым — к снижению эффективности общественного производства в целом².

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.

В настоящее время среди органов государственного управления СССР черты межотраслевой компетенции, в том числе в области экономико-социального планирования, наиболее четко выражены у следующих государственных комитетов: Государственного планового комитета СССР; Государственного комитета СССР по материально-техническому снабжению; Государственного комитета СССР по науке и технике; Государственного комитета СССР по делам строительства; Государственного комитета СССР по труду и социальным вопросам; Государственного комитета СССР по стандартам; Государственного комитета СССР по ценам; Государственного комитета СССР по внешним экономическим связям; Государственного комитета СССР по делам изобретений и открытий³.

Аналогичные черты свойственны также компетенции республиканских и местных органов государственного управления, действующих под руководством некоторых из этих государственных комитетов.

Особое место среди межотраслевых органов, участвующих в плановой деятельности Советского государства, принадлежит плановым органам. Они располагают наибольшим объемом полномочий в области экономико-социального планирования. 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

¹ См., например: *Юрьев В., Лебедев И.* Об улучшении организации и комплексности планирования сельского хозяйства // *Плановое хозяйство.* 1978. № 11. С. 92–94.

² См.: *Емельянов А.* Некоторые вопросы совершенствования народно-хозяйственно-го планирования // *Коммунист.* 1975. № 1–5. С. 59.

³ См.: *Козлов Ю. М.* Координация в управлении народным хозяйством СССР. М., 1976. С. 101.

их основной деятельности, либо разрабатывают предложения об основных направлениях развития той сферы, которая находится в их ведении.

Так, в соответствии с Положением о Госстрое СССР (п. 5 «о»), он принимает участие в рассмотрении проектов государственных планов экономического и социального развития СССР в части капитального строительства, промышленности, строительных материалов, строительного и дорожного машиностроения и представляет в Совет Министров СССР заключения по указанным проектам планов¹. В союзных республиках аналогичные функции выполняются госстроями союзных республик².

Госкомтруд СССР (п. 4 «а» Положения о нем) подготавливает предложения к проектам основных направлений социально-экономического развития на долгосрочную перспективу, а также пятилетних и годовых планов экономического и социального развития в части производительности, научной организации и оплаты труда, баланса трудовых ресурсов, подготовки кадров на производстве, участвует в рассмотрении этих планов и представляет по ним заключения в Госплан СССР³. Государственный комитет СССР по науке и технике и Госстрой СССР совместно с Академией наук СССР разрабатывают и представляют в Госплан СССР программы по решению важнейших научно-технических проблем и проблем комплексного использования природных ресурсов с учетом применения результатов фундаментальных и прикладных исследований.

В компетенцию многих межотраслевых органов государственного управления входит утверждение планов, касающихся конкретных аспектов планирования, относящихся к их сфере деятельности. Так, Государственный комитет СССР по науке и технике (п. 3 «д» Положения о нем) осуществляет разработку и утверждает планы работ по решению отдельных важнейших межотраслевых научно-технических проблем, начиная от проведения научных исследований до внедрения результатов в народное хозяйство. Он также разрабатывает и утверждает планы исследований по научным основам рационального использования природных ресурсов и охраны природы⁴.

Госнаб СССР (п. 4 «б», «з» Положения о нем) разрабатывает и утверждает годовые планы межотраслевых кооперированных поставок литья, упаковок, штамповок, сварных конструкций (для машиностроения), изделий из пластмасс, узлов и деталей машин, а также балансы

¹ СП СССР. 1968. № 93. Ст. 14.

² См., например: СП РСФСР. 1968. № 13. Ст. 71.

³ СП СССР. 1977. № 26. Ст. 170.

⁴ СП СССР. 1966. № 21. Ст. 193; 1973. № 2. Ст. 6, п. 7.

и планы распределения некоторых видов продукции по установленной номенклатуре¹.

Ряд межотраслевых органов государственного управления в находящейся в их ведении сфере осуществляет методическое руководство и координацию деятельности министерств и ведомств в области экономико-социального планирования.

Так, Госстандарт СССР (п. 3 «г», «д» Положения о нем) разрабатывает и утверждает в установленном порядке общие методические указания о порядке планирования и учета показателей качества продукции (по согласованию с Госпланом СССР), осуществляет методическое руководство деятельностью министерств и ведомств в области стандартизации, унификации промышленных изделий, метрологии и аттестации качества промышленной продукции и координацию этой деятельности².

Государственный комитет СССР по делам изобретений и открытий определяет (по согласованию с Госпланом СССР и ГКНТ СССР) порядок планирования изобретательской и рационализаторской деятельности на предприятиях, в организациях, учреждениях, министерствах и ведомствах (п. 3 «д» Положения о нем)³.

На межотраслевые органы государственного управления возложен контроль за выполнением планов экономического и социального развития в части, касающейся их основной деятельности.

Например, Госснаб СССР осуществляет контроль за выполнением планов железнодорожных и морских перевозок важнейших промышленных грузов, поставок продукции, в том числе на экспорт, и плана импорта продукции производственно-технического назначения, планов завоза продукции в районы Крайнего Севера, поставок товаров по обязательствам Союза ССР перед странами – членами СЭВ. На Госснаб СССР (п. 3, 4 «п», «с», п. 5 «и», «к») возложен также контроль за выполнением планов материально-технического снабжения народного хозяйства СССР.

Государственный комитет СССР по делам изобретений и открытий (п. 3 «в») осуществляет контроль за своевременным использованием открытий и изобретений, имеющих важное народно-хозяйственное значение, и т. д.

Некоторым межотраслевым органам государственного управления предоставлено право внесения изменений в планы, относящиеся к их сфере деятельности. Например, Госснаб СССР может вносить по со-

¹ СП СССР. 1969. № 13. Ст. 69.

² СП СССР. 1973. № 21. Ст. 117.

³ СП СССР. 1973. № 23. Ст. 118.

гласованию с Министерством внешней торговли, ГКЭС СССР и Госпланом СССР вытекающие из потребностей народного хозяйства поправки в установленные задания по экспорту и импорту товаров, без изменения утвержденного на год валютного плана (п. 5 «е»).

Межотраслевые органы государственного управления участвуют в работе по координации планов экономического и социального развития СССР с аналогичными планами других стран — членов СЭВ.

Помимо ряда государственных комитетов СССР и органов, входящих в их систему, активное участие в плановой деятельности принимают другие органы межотраслевого управления. Среди них важная роль принадлежит органам государственной статистики.

ЦСУ СССР по Положению о нем (п. 5 «а», «б», «д», «и») совместно с Госпланом СССР осуществляет мероприятия по обеспечению полного единства системы статистических показателей, системы плановых показателей и методологии планирования; организует учет выполнения государственных планов экономического и социального развития СССР; представляет в Совет Министров СССР замечания и предложения по проектам годовых и перспективных планов экономического и социального развития СССР; обеспечивает Госплан СССР необходимыми статистическими данными; публикует в печати сообщения о выполнении планов, осуществляет ряд других важных мероприятий в области планирования¹.

Аналогичные функции выполняют центральные статистические управления при Советах Министров союзных республик, статистические управления автономных республик, краев, областей, а также инспекторы государственной статистики в районах и городах.

Государственные комитеты и другие органы, осуществляющие межотраслевое управление в области планирования помимо функции межотраслевого характера выполняют в отношении прямо подчиненных им органов также функции отраслевого управления.

Таким образом, в вопросах планирования они выступают в двоякой роли: по отношению к неподчиненным им органам, предприятиям и организациям — органами специальной компетенции, наделенными определенными полномочиями административного характера, необходимыми для координации плановой работы в соответствующей области деятельности, а по отношению к непосредственно подчиненным им органам, предприятиям и организациям — руководящими центрами плановой деятельности.

Анализ компетенции межотраслевых органов государственного управления в области экономико-социального планирования, а также

¹ СП СССР. 1973. № 9. Ст. 44.

практики ее реализации дает основания высказать некоторые соображения о путях ее дальнейшего совершенствования. Прежде всего представляются неоправданными те различия, которые существуют в действующих правовых актах, закрепляющих основные направления деятельности государственных комитетов и подчиненных им органов государственного управления в области планирования. Так, в настоящее время согласно Положениям о государственных комитетах СССР только часть из них осуществляет методическое руководство и координацию деятельности министерств и ведомств в области экономико-социального планирования. Между тем из самой природы этих органов следует, что все они обязаны выполнять эту функцию.

Как уже отмечалось в литературе, наличие общего в характере деятельности и компетенции государственных комитетов СССР свидетельствует о возможности создания Общего положения об этих комитетах¹. Думается, что принятие такого акта обеспечило бы единообразие не только в правовом регулировании организации и деятельности государственных комитетов СССР в целом, но также и в правовом регулировании плановой деятельности этих органов.

Вместе с тем в соответствии с этим Общим положением следовало бы, видимо, также внести необходимые уточнения в действующие Положения об отдельных видах государственных комитетов, предусмотрев в них целесообразность совместных действий государственных комитетов с другими органами управления в области экономико-социального планирования, повышение роли комитетов и их влияния на комплексное развитие хозяйственного и социально-культурного строительства, обеспечение эффективности их действий во взаимоотношениях с неподчиненными им органами управления, усиление гарантий выполнения государственными комитетами надведомственных полномочий в области экономико-социального планирования, формы их правового закрепления.

ГЛАВА V

ПЛАНОВЫЕ ОРГАНЫ В СССР

1. Место и роль плановых органов в системе органов государственного управления

Ведущая роль планирования в жизни советского общества обуславливает необходимость иметь в системе органов управления Советского государства органы, которые бы специально занимались вопросами экономико-социального планирования. Ими являются плановые органы.

¹ См.: *Пронина В. С.* Особенности компетенции государственных комитетов Совета Министров СССР // Сов. государство и право. 1974. № 5. С. 60.

В правовых актах, так же как и в партийных документах, под плановыми органами обычно принято понимать действующую в стране систему плановых комиссий во главе с Госпланом СССР. Однако в правовой, экономической и другой литературе понятие «плановые органы» толкуется иногда расширительно.

Так, Ю. А. Велик к числу плановых органов относит, в частности, министерства¹. Ф. И. Котов среди плановых органов называет ГКНТ СССР, Госнаб СССР, Госкомцен СССР, Госстрой СССР, планово-экономические управления (отделы) министерств, государственных комитетов, промышленных объединений, плановые отделы предприятий, производственных объединений, организаций и учреждений производственной сферы². Примерно такой же позиции придерживается и Ю. М. Козлов, который, однако, подчеркивает, что специальными плановыми органами являются только органы сводного планирования³.

Еще более широко понятие «плановые органы» толкует А. К. Кравцов. По его мнению, каждый орган, так или иначе участвующий в планировании, может быть назван по этому признаку плановым. «С этой точки зрения, — пишет он, — допустимо поставить в один ряд Верховный Совет СССР, Совет Министров СССР, Госплан СССР, министерства и др. в качестве плановых органов — органов планирования»⁴.

Конечно, все органы Советского государства, участвующие в осуществлении функции планирования, образуют определенную общность, обусловленную этим участием. Однако это обстоятельство, разумеется, не дает основания для нивелирования тех различий, которые существуют между ними, для отождествления понятий «плановые органы» и «органы, участвующие в планировании».

Плановые органы характеризуются особыми, специфическими чертами, объединяющими их в одну из разновидностей органов государственного управления. Именно эти черты и определяют, в первую очередь, роль и место плановых органов в системе органов государственного управления.

К числу этих черт относится прежде всего то, что для плановых органов осуществление плановой деятельности служит главной задачей, в целях решения которой они и создаются. 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.

¹ См.: Планирование народного хозяйства СССР / под ред. Н. В. Цапкина. М., 1972. С. 86 и 92.

² См.: Котов Ф. И. Организация планирования народного хозяйства СССР. С. 84—85.

³ См.: Советское административное право. М., 1973. С. 52.

⁴ Кравцов А. К. План и право. С. 43.

Другой важной чертой, характеризующей плановые органы, является то, что все они выступают в качестве своеобразных законодателей в области методики планирования для всех других органов, участвующих в планировании¹.

Наконец, 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 (Госснаба СССР, Госстроя СССР и т. д.), деятельность которых в области планирования также носит межотраслевой характер, однако распространяется лишь на ограниченный круг вопросов планирования (например, планирование строительства и т. п.).

Наличие существенных особенностей, свойственных плановым органам, не дает, однако, оснований для противопоставления плановых органов министерствам и другим органам управления специальной компетенции. Между тем в советской литературе такие противопоставления встречаются. Так, в частности, Г. Х. Попов и Г. В. Петров полагают, что среди плановых органов (имеются в виду органы специальной компетенции, осуществляющие функцию планирования. — *О. К.*) следует различать органы планирования (т. е. плановые органы в собственном смысле слова. — *О. К.*) и органы управления (министерства, государственные комитеты, отделы и управления исполкомов местных Советов и т. д.)². Аналогичной позиции придерживается и В. В. Лаптев. Таким образом, совершенно очевидно, что эти авторы не относят плановые органы к числу органов управления специальной компетенции. Однако такая позиция не имеет под собой достаточных оснований.

В настоящее время плановые органы в отличие от первых лет существования Советского государства обладают всеми признаками органов государственного управления. Их место среди этих органов определяется тем, что они выступают в качестве важнейшей составной части специальных звеньев государственного управления, осуществляющих межотраслевые функции.

Основным содержанием этих функций является общее направление работы всех органов государственного управления специальной компетенции в области экономико-социального планирования,

¹ См.: *Функции и структура органов управления, их совершенствование* / под ред. Г. Х. Попова. М., 1973. С. 97.

² См.: *Планирование народного хозяйства СССР* / под ред. Л. Я. Берри. С. 55–57. Правда, в другой работе, вышедшей в том же 1973 году под ред. Г. Х. Попова, отстаивается фактически противоположная точка зрения (см.: *Функции и структура органов управления, их совершенствование*. С. 96–97).

ее объединение и согласование, а также решение в соответствии с общегосударственными интересами вопросов экономико-социального планирования, выходящих за рамки деятельности других органов государственного управления специальной компетенции.

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 народно-хозяйственных 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.

В соответствии с этими задачами плановые органы должны больше внимания уделять разработке основных пропорций развития народного хозяйства, сбалансированности плана, составлению комплексных программ, решению проблем экономического районирования и размещения производительных сил, определению путей повышения эффективности общественного производства.

2. Компетенция плановых органов

Являясь специфическим видом органов государственного управления, плановые органы располагают своеобразной и свойственной только им компетенцией.

Свое выражение компетенция плановых органов находит в целом ряде правовых актов, главное место среди которых принадлежит действующим Положениям об отдельных плановых органах — о Госплане СССР, Госпланах союзных и автономных республик и плановых комиссиях исполкомов местных Советов.

Анализ этих актов свидетельствует о том, что наиболее значительную группу полномочий в компетенции плановых органов образуют полномочия, связанные с осуществлением плановыми органами их подготовительных функций.

Особенно обширные полномочия в этой области у Госплана СССР. Исходя из социально-экономических задач, определяемых партией на длительную перспективу, и комплексной программы научно-технического прогресса, он совместно с министерствами и ведомствами СССР и Советами Министров союзных республик осуществляет под-

готовку проекта основных направлений развития народного хозяйства СССР на 10 лет, а также разработку проектов пятилетних и годовых государственных планов экономического и социального развития СССР, планов экспорта и импорта товаров, проектов планов поставки оборудования и материалов для объектов, строящихся за границей при техническом содействии СССР, проектов сводных годовых валютных планов (плановых балансов) и отчетов о выполнении этих планов. Кроме того, на Госплан СССР Положением о нем (п. 4 «а», «б», «к», «л», «м») возлагается осуществление планирования работ по внедрению в народное хозяйство экономико-математических методов, средств вычислительной техники и автоматизированных систем планирования, управления и обработки информации.

Значительными полномочиями в области подготовки проектов экономико-социальных планов располагают также Госпланы союзных и автономных республик.

С участием министерств и ведомств союзных республик, Советов Министров автономных республик, исполкомов местных Советов или на основе их предложений, а также предложений министерств и ведомств СССР по подведомственному им хозяйству, находящемуся на территории соответствующих союзных республик, Госпланы этих республик осуществляют подготовку проектов основных направлений развития народного хозяйства союзных республик, разрабатывают проекты пятилетних и годовых экономико-социальных планов союзных республик, проекты планов комплексного экономического и социального развития союзных республик по экономическим районам СССР, расположенным на территории союзных республик, по перечню показателей, установленному Госпланом СССР.

Они разрабатывают проекты планов экспорта и импорта товаров, проекты планов поставки оборудования и материалов для объектов, строящихся за границей при техническом содействии Советского Союза, осуществляют планирование научно-технических связей с зарубежными странами, валютных средств на расходы, связанные с командированием специалистов за границу и приемом иностранных специалистов в республике, осуществляемыми по плану научно-технических связей с зарубежными странами, планирование закупок для министерств и ведомств союзных республик иностранных лицензий и образцов новых изделий и необходимых валютных средств для этих целей, планирование работ по внедрению в народное хозяйство экономико-математических методов, средств вычислительной техники и автоматизированных систем планирования, управления и обработки информации.

Госпланы союзных республик обеспечивают разработку проектов перспективных и годовых планов проведения мероприятий по ох-

ране природы и рациональному использованию природных ресурсов, проектов сводных перспективных и годовых планов охраны природы в целом по союзной республике и представляют их в установленном порядке в Совет Министров союзной республики и Госплан СССР.

Госпланы автономных республик осуществляют разработку проектов государственных пятилетних и текущих планов экономического и социального развития этих республик, планов комплексного экономического и социального развития, а также сводных планов развития сельского хозяйства АССР, государственных закупок сельскохозяйственных продуктов по районам, использования государственных ресурсов основных сельскохозяйственных продуктов, охраны природы, сводных координационных планов жилищного, коммунального и культурно-бытового строительства на территории республик, независимо от их ведомственной принадлежности.

Полномочия плановых комиссий исполкомов местных Советов в деле разработки экономико-социальных планов различны. Они зависят от вида этих комиссий.

Наиболее широкими полномочиями пользуются плановые комиссии исполкомов краевых и областных Советов. На основе предложений отделов и управлений исполкомов краевых (областных) Советов и исполкомов районных и городских Советов, подчиненных им предприятий, учреждений и организаций они осуществляют разработку проектов пятилетних и годовых планов экономического и социального развития края (области), сводных планов развития сельского хозяйства, проектов сводных планов государственных закупок сельскохозяйственных продуктов по районам, охраны природы, планов использования государственных ресурсов основных сельскохозяйственных продуктов, а также проектов сводных координационных планов производства товаров культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода, жилищного, коммунального и культурно-бытового строительства на территории края (области), проектов планов по товарообороту и бытовому обслуживанию населения по всем организациям, расположенным на территории края (области), независимо от их ведомственной подчиненности и основных показателей комплексного развития народного хозяйства на территории края (области).

Плановые комиссии исполкомов районных (городских) Советов разрабатывают проекты пятилетних и годовых планов экономического и социального развития района (города), основные сводные показатели плана комплексного экономического и социального развития района (города), проекты планов распределения материальных ресурсов, выделяемых исполкому районного (городского) Совета, сводные плановые показатели по вопросам, связанным с обслужива-

нием населения, а также охраны природы и трудового устройства молодежи, оканчивающей общеобразовательные школы, для включения их в планы экономического и социального развития района (города).

Кроме того, плановые комиссии исполкомов районных Советов разрабатывают и представляют в исполком районного Совета проекты плановых заданий колхозам, совхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям по государственным закупкам сельскохозяйственных продуктов. Они подготавливают для доведения до сельских, поселковых и городских (городов районного подчинения) Советов плановые показатели для колхозов, совхозов, предприятий и организаций районного подчинения и сводные плановые показатели по развитию местной промышленности, бытового обслуживания, торговли и других отраслей, связанных с обслуживанием населения.

Подготовительные функции плановых органов не сводятся лишь к подготовке проектов экономико-социальных планов и плановых показателей. Они включают и иную подготовительную деятельность плановых органов. Это находит отражение и в полномочиях плановых органов.

Так, в частности, Госплан СССР осуществляет подготовку с участием министерств и ведомств СССР Советов Министров союзных республик, Академии наук СССР и ВЦСПС предложений по совершенствованию планирования и экономического стимулирования в народном хозяйстве, подготовку с участием министерств и ведомств СССР и Советов Министров союзных республик предложений о развитии внешних экономических связей СССР, об улучшении межгосударственной специализации и кооперирования производства, о координации планов экономического и социального развития СССР с планами других стран — членов СЭВ.

Он разрабатывает и представляет в Совет Министров СССР согласованные с Советами Министров союзных республик предложения об определении водных объектов, регулирование использования которых целесообразно осуществлять органами Союза ССР.

На Госпланы союзных республик возлагается разработка проблемных вопросов развития экономики этих республик, составление научных обобщений, прогнозов и предложений по этим вопросам.

Они обеспечивают разработку и составление генеральных схем развития и размещения производительных сил экономических районов, специальных мероприятий по охране природы, представляют в Советы Министров союзных республик согласованные с Советами Министров автономных республик, исполкомами местных Советов предложения об определении водных объектов, регулирование использования которых целесообразно осуществлять органам СССР и союзных республик.

На плановые комиссии исполкомов местных Советов возложена разработка совместно с соответствующими управлениями и отделами исполкомов балансов использования трудовых ресурсов, местных строительных материалов и топлива, денежных доходов и расходов населения и других балансов, необходимых для планирования комплексного экономического и социального развития на подведомственной им территории, а также разработка по заданию исполнительного комитета, вышестоящей плановой комиссии и по своей инициативе предложений, направленных на дальнейшее развитие хозяйства и социально-культурного строительства подведомственной им территории, а также рациональное использование материально-сырьевых, местных, водных, энергетических и других ресурсов.

Другую важную группу полномочий плановых органов образуют полномочия, связанные с осуществлением этими органами подготовительно-консультативных функций.

Так, на Госплан СССР возложено рассмотрение с участием министерств и ведомств СССР, Советов Министров союзных республик предложений о развитии и размещении производительных сил в союзных республиках и экономических районах, рассмотрение разработанных Советами Министров союзных республик показателей комплексного экономического и социального развития союзных республик, подготовка и представление заключений по проектам государственного бюджета СССР, кредитного и кассового планов, рассмотрение подготовляемых Государственным комитетом цен предложений по совершенствованию ценообразования, а также представляемых на согласование титульных списков строек, проектно-изыскательских работ для строительства будущих лет и планов проектно-изыскательских работ по составлению технико-экономических обоснований развития отраслей народного хозяйства (п. 4 и 5 Положения о нем).

Госплан СССР осуществляет рассмотрение вносимых министерствами и ведомствами СССР и Советами Министров предложений по рациональному использованию природных ресурсов и по охране природы.

Госпланы союзных республик рассматривают разработанные министерствами и ведомствами СССР и Советами Министров предложений по рациональному использованию природных ресурсов и по охране природы.

Госпланы союзных республик рассматривают разработанные министерствами и ведомствами СССР проекты планов по подведомственным им предприятиям, находящимся на территории союзных республик (кроме планов производства оборонной продукции), и представляют по ним предложения в Совет Министров союзной республики. На них

возложено рассмотрение разрабатываемых министерствами и ведомствами СССР и союзных республик схем развития и размещения промышленности соответствующей отрасли и заданий на проектирование новых, реконструкцию и размещение действующих предприятий, находящихся на территории союзных республик, и представление по ним предложений в Советы Министров союзных республик.

Госпланы союзных республик рассматривают возникающие в ходе выполнения плана вопросы межотраслевого характера по промышленности, расположенной на территории соответствующей союзной республики, и разрабатывают предложения по этим вопросам. Они осуществляют в необходимых случаях экспертизы схем, технико-экономических докладов, обоснований и других материалов по развитию отдельных отраслей народного хозяйства, размещению и специализации предприятий, подготовку и представление в Совет Министров союзной республики заключений и предложений по этим вопросам. На них возложена подготовка и представление в Советы Министров союзных республик заключений по проектам государственных бюджетов союзных республик, кредитных и кассовых планов по этим республикам.

Госпланы союзных республик с привлечением соответствующих союзно-республиканских министерств и ведомств этих республик рассматривают представляемые в Советы Министров союзных республик на согласование генеральные схемы управления соответствующими отраслями промышленности, разработанные союзно-республиканскими министерствами и ведомствами СССР, и заключения по ним представляют в Совет Министров республики. Они также рассматривают вносимые министерствами, ведомствами союзных республик и исполкомами местных Советов предложения по рациональному использованию природных ресурсов, по охране природы.

Госпланы автономных республик, а также плановые комиссии исполкомов областных (краевых) Советов осуществляют подготовку для представления в Госплан союзной республики и в соответствующее министерство (ведомство) союзной республики предложений по разрабатываемым министерствами и ведомствами СССР и союзных республик схем развития и размещения промышленности соответствующей отрасли, а также по заданиям на проектирование новых, реконструкцию и расширение действующих предприятий, находящихся на территории автономной республики, областного (краевого) Совета, 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.

Эти плановые органы осуществляют совместно с министерствами и управлениями Совета Министров автономной республики и соответственно с отделами и управлениями исполкомов областных (краевых) Советов подготовку заключений и предложений по схемам районных планировок, генеральным планам развития городов, проектам планировки и застройки городов и рабочих поселков. На них также возложена подготовка заключений по проектам бюджетов соответственно АССР, краев и областей, а также по проектам планов материально-технического снабжения.

Плановые комиссии исполкомов районных (городских) Советов подготавливают заключения по проектам планов размещения, развития и специализации предприятий, учреждений и организаций районного (городского) подчинения, предприятий местной промышленности, бытового обслуживания населения, торговли и общественного питания, организаций и учреждений культуры, народного образования и здравоохранения; спортивных зданий и сооружений, предприятий и сооружений коммунального хозяйства (а плановые комиссии исполкомов районных Советов, кроме того, предприятий и пунктов, осуществляющих приемку сельскохозяйственных продуктов и предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции) вышестоящего подчинения.

Они рассматривают проекты перспективных и годовых планов предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, расположенных на территории района (города), в части, касающейся вопросов, связанных с обслуживанием населения, а также охраны природы и трудового устройства молодежи, оканчивающей образовательные школы, и разрабатывают по этим вопросам свои предложения. Плановые комиссии исполкомов районных (городских) Советов подготавливают заключения по проектам бюджета района (города) и отчеты об их исполнении.

Третью группу полномочий плановых органов образуют полномочия, связанные с осуществлением эти органами их контрольных функций.

В соответствии с этими полномочиями плановые органы осуществляют проверку своевременного и правильного доведения соответствующими государственными органами заданий плана до предприятий,строек и организаций, контроль за выполнением планов и за выполнением работ по внедрению в народное хозяйство экономико-математических методов, средств вычислительной техники и автоматизированных систем планирования, управления и обработки информации, а также проверку плановой работы в соответствующих государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и организациях.

Четвертую группу полномочий плановых органов составляют полномочия, связанные с осуществлением методического и научного руководства работами по экономико-социальному планированию.

Госплан СССР и Госпланы союзных республик осуществляют методическое руководство работами по планированию на соответствующей территории. Они разрабатывают методические указания, показатели и формы для составления планов экономического и социального развития в отраслевом и территориальном разрезе, а также организуют обмен опытом в области планирования.

Они несут также ответственность за повышение научного уровня государственного планирования, за экономическую обоснованность разрабатываемых проектов планов, их сбалансированность, за пропорциональность в развитии народного хозяйства, правильное размещение производительных сил.

Госпланы автономных республик и плановые комиссии исполкомов местных Советов преподают в установленном порядке соответствующим государственным органам, а также предприятиям, учреждениям и организациям методические указания, формы и показатели для разработки перспективных и текущих планов экономического и социального развития.

Пятую группу полномочий образуют полномочия плановых органов, связанные с их распорядительной деятельностью.

В их число входят полномочия Госплана СССР утверждать планы строительно-монтажных работ, выполняемых подрядным и хозяйственным способами, планы проектно-изыскательских работ и работ проектных организаций, а также в установленном порядке другие разделы и задания планов и технико-экономических нормативов.

Госплан СССР располагает и рядом других полномочий в этой области деятельности. Он утверждает балансы и планы распределения продукции по установленной номенклатуре, задания по снижению норм расхода материальных ресурсов, а также в установленном порядке утверждает нормы расхода материалов на отдельные нужды и виды работ, определяет виды топлива для вновь строящихся, расширяемых и реконструируемых предприятий.

Госплан СССР утверждает титульные списки вновь начинаемыхстроек и объектов, осуществляемых по иностранным лицензиям и на базе комплексного импортного оборудования, координирует работу государственных комитетов союзных республик по использованию трудовых ресурсов в части планирования распределения и перераспределения рабочей силы между отраслями и союзными республиками. Он вносит в задания экономико-социального плана изменения, вытекающие из отдельных решений Правительства СССР, а также в связи

с введением в установленном порядке новых цен, не учтенных в утвержденных планах.

Госплан СССР утверждает схемы комплексного использования и охраны вод, а также водохозяйственных балансов, имеющих общесоюзное значение. Он устанавливает Советам Министров союзных республик задания по междугородным централизованным перевозкам грузов автомобильным транспортом общего пользования. Госплан СССР разрабатывает и утверждает пятилетние планы проектно-изыскательских работ, развития сети и материально-технической базы проектных и изыскательских организаций (с распределением заданий по годам) в увязке с планами капитального строительства.

Рядом важных полномочий в области распорядительной деятельности обладают и другие плановые органы.

Госпланы союзных республик утверждают планы производства и распределения промышленной продукции по номенклатуре, планируемой Госпланом СССР и Госпланами этих республик, а также планы производства продукции по номенклатуре, распределенной Госснабом СССР, не включенной в государственный план экономического и социального развития, как в целом по союзной республике, так и по республиканским и непромышленным союзно-республиканским министерствам и ведомствам союзной республики, Советам Министров автономных республик, исполкомам местных Советов.

Госпланы союзных республик утверждают планы проектно-изыскательских работ и работ проектных организаций по министерствам и ведомствам союзных республик, Советам Министров автономных республик, исполкомам местных Советов в пределах объемов работ, установленных по союзным республикам Госпланом СССР. Они утверждают фонд заработной платы работников проектных организаций, подведомственных министерствам и ведомствам союзных республик, исполкомам местных Советов, в пределах фонда заработной платы работников указанных организаций, установленных по союзным республикам.

Госпланы союзных республик утверждают в установленном порядке титульные списки проектно-изыскательских работ для строительства будущих лет, утверждают республиканские стандарты (РСТ) по номенклатуре продукции, устанавливаемой Советами Министров союзных республик, осуществляют координацию в союзных республиках работ по стандартизации, утверждают в соответствии с установленным перечнем нормы расхода материальных ресурсов в народном хозяйстве союзных республик и осуществляют координацию работы по нормированию расхода материальных ресурсов в хозяйстве, подведомственном Советам Министров союзных республик, утверждают

планы распределения рыночных фондов важнейших промышленных и продовольственных товаров в соответствии с установленным перечнем, а также планы межведомственных внутриреспубликанских кооперированных поставок продукции по установленной номенклатуре по министерствам и ведомствам союзных республик, Советам Министров автономных республик, исполкомам местных Советов.

Госпланы союзных республик утверждают схемы комплексного использования и охраны вод, а также водохозяйственных балансов, имеющих республиканское значение. Они также располагают рядом полномочий, связанных с изменением экономико-социальных планов.

Помимо рассмотренных полномочий плановые органы имеют и ряд других прав, необходимых для успешного выполнения стоящих перед ними задач.

Так, в целях осуществления возложенных на них контрольных функций плановые органы наделены правом заслушивать руководителей государственных органов, предприятий, учреждений и других организаций по входящим в их компетенцию вопросам.

Важное значение для реализации подготовительных и консультативных функций имеет право плановых органов привлекать для разработки проектов планов и отдельных проблем научно-исследовательские учреждения, проектные институты, конструкторские и другие организации и учреждения, а также отдельных ученых, специалистов и передовиков производства. Этим же целям служит и другое их право. Они могут поручать соответствующим государственным органам разработку отдельных проблем, связанных с развитием народного хозяйства образовывать междуведомственные комиссии и советы по разработке и рассмотрению отдельных народно-хозяйственных проблем.

Подготовка, предварительное рассмотрение вопросов, входящих в компетенцию плановых органов, так же как и их контрольная деятельность, требует во многих случаях выяснения фактического положения дел непосредственно у соответствующих государственных органов и организаций, использования различных документов, фактических и справочных материалов. Для этого плановые органы наделены всеми необходимыми полномочиями. Они вправе получать от органов статистики данные, необходимые для разработки планов и проверки их выполнения, а от других государственных органов и непосредственно от предприятий, строек, научно-исследовательских, проектных и других организаций и учреждений, независимо от их ведомственной подчиненности, все материалы, необходимые для разработки и проверки выполнения планов. Плановые органы имеют также право созывать в установленном порядке совещания по вопросам, входящим в их компетенцию.

Наряду с рассмотренными имеются также и некоторые другие полномочия плановых органов, непосредственно не связанные с выполнением ими возложенных на них задач, однако составляющие важный элемент полномочий этих органов.

К их числу относится прежде всего обязанность плановых комиссий исполкомов местных Советов отчитываться о своей работе перед соответствующими Советами и их исполнительными комитетами, а также на собраниях трудящихся по колхозам, совхозам, предприятиям, учреждениям, другим организациям и по месту жительства граждан. Следует заметить, что действенность таких отчетов во многом зависит от того, насколько регулярно они проводятся. Поэтому представляется необходимым в Положениях о плановых комиссиях исполкомов местных Советов не ограничиваться фиксацией этой важной обязанности плановых комиссий, как это имеет место в настоящее время, но и установить периодичность этих отчетов.

В Положениях о плановых комиссиях исполкомов местных Советов установлена и другая важная обязанность этих комиссий. Они обязаны проводить прием граждан, рассматривать их предложения, заявления и жалобы по вопросам, относящимся к компетенции этих комиссий, и принимать по ним необходимые меры.

Анализ компетенции Госплана СССР и Госпланов союзных республик свидетельствует о том, что в ее рамках совмещаются полномочия, связанные с осуществлением этими органами различных по своему характеру функций. Думается, что такое совмещение ни с теоретической, ни с практической точек зрения ничем не оправдано. Более того, как показывает практика, оно отрицательно сказывается на выполнении этими органами своих основных задач в области планирования.

Подчеркивая необходимость повышения роли Госплана СССР и улучшения его работы, Л. И. Брежнев на XXIV съезде партии указал на необходимость освободить этот орган от значительной части текущих дел, с тем чтобы он сосредоточил внимание на главных проблемах развития народного хозяйства¹. Представляется, что такими текущими делами являются прежде всего функции Госплана СССР оперативного характера.

Думается, что Госплан СССР следовало бы освободить и от некоторых других текущих дел. Например, в настоящее время Министерство связи СССР планирует развитие средств связи только общесоюзного значения и в РСФСР. Остальные союзные республики сами разрабатывают проекты соответствующих планов и представляют их непосредственно в Госплан СССР. Между тем было бы логично возложить руководство планированием средствами связи во всех союзных ре-

¹ См.: Материалы XXIV съезда КПСС. С. 68.

спубликах на Министерство связи СССР, освободив Госплан СССР от этой работы и оставив за ним лишь рассмотрение подготовленных этим министерством проектов планов в целом по отрасли.

Наконец, Госплан СССР можно было бы освободить от некоторых функций посредством уточнения разграничения функций с целым рядом межотраслевых органов государственного управления. Например, Госплан СССР следовало бы освободить от подготовки и решения текущих вопросов по координации хозяйственной деятельности в отраслях народного хозяйства, возникающих в ходе выполнения годовых планов экономического и социального развития, передав их решение Госснабу СССР, располагающему всеми необходимыми правами по оказанию оперативной помощи в этом деле¹.

Представляется, что аналогичным образом должны быть решены соответствующие вопросы и в отношении Госпланов союзных республик.

«Недавно Политбюро ЦК КПСС приняло специальное постановление о Госплане СССР, — отмечал в своем выступлении на ноябрьском (1978 г.) Пленуме ЦК КПСС Л. И. Брежнев. — Расширяются его права, повышается координирующая роль... На качественно новый уровень должно быть поднято само содержание планирования. Госплану предстоит в этой связи глубоко осмыслить многие экономические вопросы, найти оптимальные подходы к их решению, сочетая высокую ответственность с инициативой, творческой смелостью»².

Согласно Положению о Госплане СССР (п. 11) правовой формой реализации компетенции Госплана СССР и его деятельности являются принимаемые им постановления, обязательные для исполнения всеми министерствами, ведомствами и другими организациями. Однако в практике имели место случаи, когда Госпланом СССР издавались некоторые акты (инструкции, указания, правила и т. д.), отличающиеся по своему наименованию от актов, предусмотренных Положением о Госплане СССР, хотя с точки зрения интересов дела, несомненно, необходимые. Следует также отметить, что Госплану СССР нередко приходится давать различные разъяснения и рекомендации, которые по своему характеру и значению не требуют оформления их в виде постановлений. Наконец, анализ практики показывает, что около 40 % нормативных актов Госплана СССР издаются им совместно с другими органами управления, включая министерства, которые, как известно, не имеют права издавать постановления³. Все это свидетельствует

¹ См.: *Иванов Г.* Правовые вопросы планирования народного хозяйства. С. 15–16.

² См.: *Коммунист.* 1978. № 17. С. 13.

³ Подробнее см.: *Иванов Г.* Правовое регулирование экономического и социального планирования. С. 34–36; *Фаткудинов З. М.* Совершенствование законодательства о планировании народного хозяйства. С. 49.

о том, что назрела необходимость расширить круг актов, которые вправе издаваться Госпланом СССР как самостоятельно, так и совместно с другими органами государственного управления. Однако при этом необходимо, разумеется, исходить из того, что чрезмерная множественность и разнотипность этих актов может существенно затруднить работу, связанную с их систематизацией.

Как показывает практика, в совершенствовании нуждается также компетенция местных плановых органов. В нынешних условиях плановые комиссии исполкомов местных Советов практически не в состоянии в полной мере выполнять все возложенные на них задачи отчасти потому, что они загружены текущими делами, ряд которых, несомненно, мог бы и не входить в круг их обязанностей. Например, на плановые комиссии исполкомов областных, краевых Советов возложена разработка проектов планов легкой, пищевой и других отраслей промышленности, дублирующая аналогичную деятельность отраслевых подразделений исполкомов областных, краевых Советов. К этому необходимо добавить, что на плановые комиссии исполкомов местных Советов довольно часто возлагаются такие несвойственные им обязанности, как организация закупок сельскохозяйственных продуктов, продажа строительных материалов, охрана труда женщин на предприятиях и многие другие, мешающие выполнению главных задач этих комиссий¹.

Представляется необходимым также расширить права плановых комиссий исполкомов местных Советов в деле обеспечения рационального использования региональных ресурсов. В частности, им следовало бы предоставить право устанавливать предприятиям, организациям и ведомствам лимиты на использование трудовых, водных и других дефицитных региональных ресурсов, которые должны учитываться в отраслевых планах.

Думается, что настало время определить полномочия плановых комиссий исполкомов местных Советов 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

Осуществление Советским государством планового руководства экономическим и социальным развитием обеспечивается определением дол-

¹ См., например: *Григорьева В., Лагушкин В.* Роль плановых комиссий в развитии городского хозяйства // *Плановое хозяйство.* 1976. № 10. С. 86.

современных и ближайших целей социалистического общества, средств их достижения, основных направлений, масштабов и темпов экономического и социального развития, согласованностью и сбалансированностью различных его сторон, эффективным использованием в интересах общества материальных, финансовых, трудовых и других ресурсов.

Все эти многообразные и сложные задачи планового руководства Советское государство решает посредством установленной им системы планов экономического и социального развития и их показателей.

С помощью системы планов Советское государство обеспечивает охват плановым руководством различных сфер и отраслей экономического и социально-культурного строительства, непрерывность этого руководства, преемственность в планировании, последовательность и согласованность различных этапов экономико-социального развития страны, добивается органического сочетания долговременных целей КПСС и Советского государства с текущими задачами.

Посредством системы плановых показателей Советское государство определяет экономические и социальные задачи планов, основные направления развития экономики и социально-культурного строительства и его составных частей, взаимозависимость всех процессов этого развития в рамках всей страны, отдельных отраслей экономического и социально-культурного строительства, союзных республик, экономических районов и т. д. Система показателей планов определяет их структуру, адресность, их место в системе экономико-социального планирования.

Следовательно, ни система планов, ни система их показателей, взятые в отдельности, не могут дать полного представления о целях, масштабах, содержании и методах осуществления Советским государством планового руководства экономическим и социальным развитием страны. Такое представление они могут дать только в своей совокупности.

В советской правовой и экономической литературе до сих пор нет термина, который можно было бы использовать для определения системы планов и системы их показателей, взятых в совокупности. Думается, что таким термином могло бы стать «плановое устройство СССР». Термин «устройство» применительно к различным государственным и правовым институтам используется в советском законодательстве и в правовой литературе довольно широко. Достаточно указать на такие понятия, как «национально-государственное устройство», «административно-территориальное устройство», «судоустройство» и ряд других. Однако применительно к системе планов и их показателей он вводится в научный оборот впервые.

Его использование обусловлено в основном той тесной взаимосвязью между системой планов и системой плановых показателей,

которая требует рассмотрения их в качестве единого института. Конечно, для этих целей можно было бы использовать и такой общепринятый в литературе термин, как «плановая система» или «система планов экономического и социального развития», поскольку само собой разумеется, что планы не существуют отдельно от показателей, так же как и показатели не существуют отдельно от планов. Однако, во-первых, термин «плановая система» (система планов) в литературе давно уже традиционно используется только для характеристики системы планов и, как правило, не связывается с системой их показателей¹. Во-вторых, нельзя, видимо, не учитывать и ту тесную связь, которая существует между планами и бюджетами. Между тем применительно к бюджетной системе в законодательстве давно уже утвердился термин «бюджетное устройство».

Итак, плановое устройство СССР представляет собой установленную Советским государством и характеризующуюся тесной взаимосвязью всех ее составных частей систему планов экономического и социального развития, а также внутреннюю структуру этих планов, которая находит выражение в системе их показателей.

Плановое устройство СССР определяется в первую очередь советским общественным строем. Общественный строй и прежде всего экономическая система СССР, основу которой, согласно Конституции СССР (ст. 10), составляет социалистическая собственность на средства производства, определяет степень охвата экономико-социальным планированием различных отраслей народного хозяйства. Эта степень зависит от уровня обобществления средств производства. В результате советский общественный строй оказывает решающее влияние как на систему планов экономического и социального развития, так и на систему их показателей.

Экономика СССР составляет единый народно-хозяйственный комплекс, охватывающий все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны. Его развитие направляется по единому государственному плану. Интересы единства экономики, обусловленные природой социализма, требуют строгой централизации в экономико-социальном планировании, которое, в свою очередь, выступает цементирующим средством единства народного хозяйства.

Необходимость хозяйственной централизации породила не только тесную взаимосвязь всех экономико-социальных планов, но и включение обобщенных показателей этих планов в состав единого государственного плана экономического и социального развития СССР. В результате сложившегося планового устройства государственный план

¹ См., напр.: *Котов Ф. И.* Организация планирования народного хозяйства. С. 29–82.

экономического и социального развития СССР представляет собой сложную совокупность различных категорий показателей, определяющих развитие всего народного хозяйства нашей страны, независимо от существующей подчиненности отдельных его частей.

Такая структура планового устройства СССР обеспечивает наиболее полное использование экономических возможностей социалистической системы хозяйства при создании планов экономического и социального развития с целью интенсивного развития производительных сил как всей страны в целом, так и отдельных ее частей, наиболее рациональное перераспределение имеющихся ресурсов в рамках народного хозяйства СССР для достижения максимального экономического эффекта.

Социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на средства производства, исключая возможность эксплуатации одних людей другими, создают невиданные возможности для всестороннего социального развития общества. Это обуславливает важнейшую черту планового устройства СССР, выражающуюся в наиболее полном использовании возможностей советского общества при создании экономико-социальных планов с целью обеспечения максимального развития социальной и квалификационно-профессиональной структуры трудящихся, улучшения условий труда, предупреждения профессиональных заболеваний и травматизма на предприятиях и в учреждениях, роста благосостояния и улучшения жилищно-бытовых условий трудящихся, развития здравоохранения, физкультуры и спорта, образования и воспитания детей, коммунистического воспитания, удовлетворения потребностей духовного развития трудящихся, повышения их социально-политической активности.

Другим важным фактором, определяющим плановое устройство СССР, служит национально-государственное устройство СССР. Его определяющее значение на плановое устройство обусловлено правом каждого советского государства, каждого местного органа государственной власти осуществлять плановое руководство подчиненным ему хозяйственным и социально-культурным строительством.

Плановое устройство 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.

Построенное на такой основе плановое устройство СССР обеспечивает не только единство народно-хозяйственной политики всего Советского социалистического государства, но и соблюдение суверенных прав союзных республик, прав автономных республик и местных

Советов народных депутатов в области экономико-социального планирования, учет особенностей государственного устройства союзных и автономных республик в плановом устройстве этих республик, является важной предпосылкой для наиболее полного претворения в жизнь принципов суверенности и равноправия наций, свободного развития национальностей, пролетарского интернационализма, представляющих собой исходные начала национально-государственного устройства СССР, создает необходимые условия для максимального приближения плановой деятельности Советского государства к населению.

Следующим важным определяющим фактором планового устройства Советского государства служит организация управления народным хозяйством СССР, определяющая принципы, систему управления народным хозяйством 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.

Базируясь на установленных в стране принципах управления народным хозяйством, системе управления народным хозяйством и отдельными его отраслями, плановое устройство СССР обеспечивает дальнейшее укрепление и развитие отраслевого принципа управления в органическом сочетании с территориальным, отражение в плановой системе СССР и в системе плановых показателей важнейших черт действующей в стране системы управления народным хозяйством в целом и отдельными его отраслями, планирование совершенствования управления народным хозяйством в направлении развития эффективных форм, структур и методов управления в соответствии с развитием общественного производства, создающих условия для наиболее полного использования преимуществ социализма в обеспечении повышения эффективности общественного производства и успешного осуществления на этой основе намечаемых в плановом периоде научно-технических, экономических и социальных задач.

Наконец, важным 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. Плановая система СССР

В советской правовой и экономической литературе под плановой системой СССР обычно принято понимать всю совокупность определенным образом взаимосвязанных планов, посредством которых осу-

ществляется экономико-социальное планирование в СССР¹. Такова плановая система СССР в широком смысле слова, включающая планы, утверждаемые советскими государственными органами, а также планы объединений, предприятий, организаций и учреждений.

Вместе с тем представляется необходимым различать, плановую систему СССР в более узком смысле, включающую только те экономико-социальные планы, 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, определяемой социалистическим базисом. Названная черта обусловлена также единством социальной сущности экономико-социальных планов Советского государства и 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.

Единство плановой системы проявляется в том, что все экономико-социальные планы органически взаимосвязаны друг с другом, являются составными частями планов экономического и социального развития.

Существование в СССР единой системы государственных планов имеет важное народно-хозяйственное значение. С ее помощью Советское государство обеспечивает органическую увязку перспективных и текущих планов, направляет и регулирует многообразные производственно-технические, экономические и социальные процессы².

Единство плановой системы создает возможность для предусмотренного Программой КПСС обеспечения непрерывности планирования при органическом сочетании годовых и перспективных планов³.

Другой важной 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.

¹ См., напр.: *Хозяйственное право* / под ред. В. В. Лаптева. М., 1967. С. 96; *Планирование народного хозяйства СССР* / под ред. Л. Я. Берри. С. 64.

² Подробнее см.: *Лебединский Н.* Перспективные и текущие планы в единой системе // *Коммунист*. 1974. № 3.

³ См.: *Программа Коммунистической партии Советского Союза*. С. 87.

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 экономико-социальных планов. 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 при изучении плановой системы СССР она до сих пор использовалась мало, причем преимущественно в учебной литературе¹. Именно поэтому проблема классификации экономико-социальных планов 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 их порождающую основу»³.

Установив 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 экономико-социальных планов.

¹ См., напр.: Хозяйственное право / под ред. В. В. Лаптева. С. 96–97.

² Воеводин Л. Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М.: Изд-во МГУ, 1972. С. 210.

³ Розенталь М. М. Принципы диалектической логики. М., 1960. С. 404.

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 экономико-социальных планов¹. Другой — только экономико-социальные планы СССР, поскольку все другие планы являются их частью².

Допуская в принципе возможность использования обоих предложенных объектов классификации, представляется необходимым вместе с тем остановить свой 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» планов³.

Оценивая каждый из этих признаков, следует признать, что всем им, несомненно, может принадлежать важное место в классификации экономико-социальных планов. Однако служить «порождающей основой» системы этих планов ни один из них не может. Дело в том, что экономико-социальные планы 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 экономико-социальных планов 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.

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 мини-

¹ См., напр.: *Хозяйственное право* / под ред. В. В. Лаптева. С. 96.

² См.: *Котов Ф. И.* Организация планирования народного хозяйства СССР. С. 30.

³ См.: *Хозяйственное право* / под ред. В. В. Лаптева. С. 96.

стерств 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 группы рассматриваемых планов входили также планы комплексного развития хозяйства, 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 республик. В этих условиях в существовании специальных комплексных планов, естественно, нет никакой необходимости.

Наконец, четвертую группу образуют планы комплексного развития хозяйства экономических районов, планы экономического и социального развития административно-территориальных единиц, а также планы отделов, управлений и других органов государственного управления на местах¹. Однако 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 можно разделить на три основные группы.

¹ Следует заметить, что 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 комплексные планы развития народного хозяйства на соответствующих территориях, а также планы экономического и социального развития городов, районов и других административно-территориальных единиц. Таким образом, новая Конституция СССР явилась важным шагом вперед в деле унификации местных экономико-социальных планов.

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.

Ведущую роль среди них играют государственные планы экономического и социального развития, 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 играют определяющую и координирующую роль по отношению ко всем другим планам в стране. 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.

Основные требования, предъявляемые к содержанию государственных планов экономического и социального развития СССР, установлены в Положении о Госплане СССР (пп. 2, 3). В нем указывается, что эти планы должны быть оптимальными, основываться на экономических законах социализма, на современных достижениях и перспективах развития науки и техники, на результатах научных исследований экономических и социальных проблем коммунистического строительства, всестороннего изучения общественных потребностей, на правильном сочетании отраслевого и территориального планирования, а также централизованного планирования с хозяйственной самостоятельностью объединений, предприятий и организаций.

Применительно к каждому новому плану экономического и социального развития СССР эти требования конкретизируются в зависимости от потребностей развития народного хозяйства, отвечающих данному историческому этапу.

В соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы», в плановую систему Советского государства входят следующие виды планов экономического и социального развития СССР, имеющие различный плановый период: комплексная программа научно-технического прогресса (на 20 лет); основные направления экономического и социального развития СССР (на 10 лет); пятилетний план экономического и социального развития СССР и годовой план.

Центральное место в этой системе занимает пятилетний план с распределением по годам. Согласно указанному постановлению, он должен стать основой хозяйственной деятельности министерств, объединений, предприятий и организаций, их рабочим планом.

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 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 решением 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 территориальном разрезе, задания по развитию научных исследований, внедрению в народное 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.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы»

¹ См.: *Котов Ф. И.* Организация планирования народного хозяйства СССР. С. 59.

предусмотрен ряд мероприятий, направленных на усиление роли пятилетнего плана как главной формы планирования экономического и социального развития страны и основы организации хозяйственной деятельности предприятий, объединений и министерств. Намечается, в частности, разрабатывать в составе пятилетнего плана на каждый год балансы материальных и трудовых ресурсов; производственных мощностей, финансовый баланс и баланс денежных доходов и расходов населения; утверждать экономические нормативы; оценивать выполнение пятилетнего плана на всех уровнях хозяйственного управления нарастающим итогом с начала пятилетки.

Наряду с перспективными планами разрабатываются также и годовые планы экономического и социального развития СССР. Согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы», годовые планы составляются на основе заданий и экономических нормативов пятилетнего плана на данный год.

Необходимость использования текущих планов в современных условиях объясняется прежде всего тем, что в пятилетием плане нельзя учесть в полной мере все ресурсы и возможности, нельзя предусмотреть 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, внедрение новейших достижений науки и техники 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 СССР, а также союзных, автономных республик и местных Советов осуществляется с помощью отраслевых планов министерств и других органов государственного управления.

Большинство отраслевых планов разрабатывается по всей отрасли и в территориальном разрезе. 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 также делятся на пятилетние и годовые. Эти планы должны предусматривать высокие темпы роста производства продукции отрасли, повышение его эффективности, соблюдение народно-хозяйственных пропорций и межотраслевых экономических связей, повышение качества продукции, наиболее полное удовлетворение производственных и личных потребностей населения при минимальных затратах трудовых, материальных и производственных фондов и мощностей, повышение эффективности капитальных вложений, внедрение в производство новейших научно-технических достижений, высокоэффективных машин, оборудования, технологических процессов, экономичных видов сырья и материалов, расширение специализации и внутриотраслевого кооперирования производства, устранение излишних, дальних, вторичных и других нерациональных перевозок грузов¹.

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. Например, согласно Положению о Министерстве мелиорации и водного хозяйства СССР (пп. 4, 6), 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 земель.

Аналогичную работу в своих отраслях деятельности проводят и другие 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».

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 ре-

¹ См.: *Иванов Г. А., Приблуда А. Ш.* Плановые органы в СССР. С. 107–108.

спублик, 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 СССР. Так же как и государственные планы экономического и социального развития СССР, они делятся на пятилетние и годовые.

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 подчинения, а в республиках, не имеющих краевого, областного деления, — планы экономического и социального развития районов и городов республиканского подчинения. Кроме того, в них включаются основные показатели планов предприятий, учреждений и организаций союзного подчинения, находящихся на территории союзной республики, что и придает этим планам комплексный характер.

Государственные планы экономического и социального развития союзных республик призваны обеспечивать пропорциональное развитие народного хозяйства этих республик, специализацию их экономики в общесоюзном разделении труда, непрерывный рост и повышение эффективности общественного производства в целях создания материально-технической базы коммунизма, неуклонного повышения уровня жизни народа и укрепления обороноспособности страны.

Поскольку содержание планов экономического и социального развития союзных республик соответствует содержанию планов экономического и социального развития СССР, то и требования, предъявляемые правовыми актами к содержанию этих планов, также в основном совпадают.

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что если одной из важных задач планов экономического и социального развития СССР является рациональное размещение производительных сил на территории всей страны с учетом специализации и кооперирования производства, комплексное развитие хозяйства союзных республик и экономических рай-

онов при правильном сочетании их интересов с интересами всего народного хозяйства, а также совершенствование межреспубликанских, межрайонных и межотраслевых связей, то аналогичной задачей планов экономического и социального развития союзных республик является комплексное развитие хозяйства расположенных на их территории административно-территориальных единиц и экономических районов СССР при правильном сочетании их интересов с интересами всего народного хозяйства, совершенствование внутриреспубликанских связей.

Государственные планы экономического и социального развития автономных республик являются составной частью государственных планов экономического и социального развития союзных республик, в составе которых находятся соответствующие автономные республики. 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 автономной республики.

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, а 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 предприятий, организаций и учреждений, подчиненных местным Советам, но и сводные плановые показатели, касающиеся 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 на территории местного Совета, по всем предприятиям и организациям независимо от их ведомственной подчиненности.

Каждый такой план обычно содержит большой круг показателей, связанных со всеми отраслями местного хозяйства и непромышленной 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 труду¹.

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

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 разрабатываются в целом по хозяйству независимо от ведомственной подчиненности предприятий и организаций. Они фиксируют наиболее важное, определяющее в развитии хозяйственного и социально-культурного строительства на соответствующих территориях.

В комплексных планах отражаются прежде всего общие задачи планирования в СССР: повышение эффективности общественного производства и уровня жизни народа, дальнейшее укрепление экономики СССР как единого народно-хозяйственного комплекса. Вместе с тем в них находят отражение и специфические задачи территориального планирования².

В условиях развитого социалистического общества народно-хозяйственное значение единой системы государственных планов все более возрастает. Осуществление важнейших экономических и социально-политических задач требует дальнейшего ее совершенствования. Основные направления совершенствования системы экономико-социальных планов СССР на современном этапе коммунистического строительства определены решениями XXV съезда КПСС.

XXV съезд КПСС указал на необходимость совершенствовать систему взаимоувязанных 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 в районах и городах экономического и социального развития на предприятиях, в объединениях, в районах и городах³.

¹ См.: Планирование местного хозяйства и культурного строительства. С 342—344.

² См.: Методические указания к разработке государственных планов развития народного хозяйства СССР. С. 560—561.

³ См.: Мат-лы XXV съезда КПСС. С. 171.

3. Система плановых показателей

Каждому экономико-социальному плану свойственна определенная система 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 планирования¹.

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 иногда 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. Так, например, если в долгосрочном плане развития народного хозяйства ведущую роль призваны играть комплексные показатели, характеризующие укрупненную структуру народного хозяйства, динамику ее изменений по пятилетним периодам в связи с научно-техническим прогрессом, то в пятилетних и в особенности в текущих экономико-социальных планах основное внимание уделяется показателям, характеризующим конкретные задания союзным республикам, министерствам и другим органам государственного управления СССР по выполнению задач планового периода².

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.

Так, государственный план экономического и социального развития СССР состоит из следующих разделов: сводно-экономические показатели, характеризующие развитие народного хозяйства в целом; развитие науки и техники; повышение экономической эффективности общественного производства; промышленное производство; сельское и лесное хозяйство; транспорт и связь; капитальное строительство; геологоразведочные работы; труд и кадры; себестоимость, прибыль и рентабельность; повышение уровня жизни народа; торговля; бытовое обслуживание населения и коммунальное хозяйство; народное образование, культура и здравоохранение; развитие народного хозяйства

¹ См.: *Морозов П. Т.* Система показателей плана развития народного хозяйства СССР. М., 1967. С. 3.

² См.: *Котов Ф. И.* Организация планирования народного хозяйства.

союзных республик; охрана природы и рациональное использование природных ресурсов; внешнеэкономические связи; материальные балансы основных видов продукции.

Совсем иначе с точки зрения внутренней организации выглядят, например, планы комплексного развития народного хозяйства по экономическим районам СССР. Они включают показатели баланса народного хозяйства, экономической эффективности общественного производства, основные показатели комплексного развития народного хозяйства (по промышленности, сельскому хозяйству, капитальному строительству и т. д.), расчеты по материальным балансам¹.

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 специфическими особенностями и выполняющих особые, специфические функции. Однако эта самостоятельность не должна противоречить интересам единства системы плановых показателей нашей страны. «Часть, — писал В. И. Ленин, — должна сообразоваться с целым, а не наоборот»². Именно поэтому, когда происходят изменения в одной части единой системы плановых показателей, они часто сказываются на всей системе, влекут за собой изменения в других ее составных частях.

Система плановых показателей не является однородной по своему составу. Она складывается из показателей, различающихся по целому ряду признаков. Часть этих признаков порождена специфическими свойствами самих показателей, связанными с их экономическим назначением, формами выражения, методикой их исчисления и т. д.

С этой точки зрения различаются показатели стоимостные и натуральные, количественные, качественные и технико-экономические.

Стоимостные показатели характеризуют процесс общественного производства с точки зрения величины затрат общественного труда и выражаются в денежных единицах — рублях (с использованием текущих и сопоставимых цен). К их числу относятся такие, например, показатели, как прибыль, рентабельность производства и т. д.

Натуральные показатели отображают определенные физические свойства продукции и устанавливают количество продукции в физических единицах измерения (вес, длина, ширина, объем).

¹ См.: Методические указания к разработке государственных планов развития народного хозяйства СССР. С. 561–562.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 15. С. 362.

Количественные показатели характеризуют количественную сторону экономических и социальных процессов, например, величину задания по объему производства продукции, объему капитальных вложений, грузообороту транспорта и т. д.

Качественные показатели характеризуют экономическую эффективность общественного производства. Они отражают уровень затрат общественного труда на единицу продукции или на весь объем производства по предприятию, отрасли и по народному хозяйству в целом. К их числу относятся, например, показатели производительности труда, себестоимость, рентабельность, сортность и т. д.

Технико-экономические показатели отражают степень использования природных ресурсов, оборудования, механизмов, рабочего времени, удельные затраты материальных и финансовых ресурсов и труда. Они тесно связаны с применяемой в планах системой норм и нормативов. С их помощью обосновываются качественные и количественные показатели плана¹.

Количественные, качественные и технико-экономические показатели могут быть выражены в плане в натуральных, стоимостных или в условных измерителях, причем как в абсолютных, так и в относительных величинах.

Другая часть признаков, характеризующих плановые показатели, носит системный характер и является отражением тех взаимосвязей, которые существуют в рамках отдельных систем плановых показателей, а также между этими системами в рамках единой системы плановых показателей.

С этой точки зрения различаются прежде всего показатели директивные (утверждаемые) и расчетные (справочные).

Директивными являются такие показатели, которые включаются в плановые задания, утверждаемые вышестоящими органами². Дирек-

¹ Следует заметить, что в правовой литературе нет единого мнения о правовой природе технико-экономических норм и нормативов, используемых в экономико-социальном планировании. Одни исследователи рассматривают их в качестве индивидуальных актов хозяйственного руководства (см., напр.: *Братусь С. Н.* Хозяйственная реформа и советское право // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 10. М., 1967. С. 5), другие признают их правовыми нормами (см., напр.: *Заменгоф З. М.* Правовые проблемы планирования // Теоретические проблемы хозяйственного права. М., 1976. С. 174).

² Однако было бы неверно думать, что к числу директивных относятся только те показатели, которые доводятся вышестоящими органами до нижестоящих органов или предприятий. К их числу относится также целый ряд сводных показателей (объем и темпы роста совокупного общественного продукта, национального дохода и ряд других), которые до нижестоящих органов и предприятий не доводятся (см.: *Бычек Н.* Хозяйственная реформа и совершенствование системы показателей народно-хозяйственного плана // Планирование и хозяйственная реформа. М., 1969. С. 26).

тивные показатели в этой связи носят обязательный характер и составляют основу системы плановых показателей, определяющую главные направления организационной, экономической и социальной деятельности всех звеньев и уровней управления^{1,2}.

Расчетные показатели используются для всестороннего обоснования утверждаемых показателей и помогают выбору наиболее эффективных путей решения научно-технических, производственных и экономических задач. К ним относятся, в частности, посевные площади, урожайность сельскохозяйственных культур, производство промышленной продукции и т. п.

В рассматриваемую группу входит и ряд других видов показателей: комплексные, сводные, обобщающие, основные.

Комплексные показатели используются для характеристики укрупненных проблем развития народного хозяйства. Сводные показатели дают обобщающую характеристику различных процессов этого развития. Например, в государственном плане экономического и социального развития СССР эти показатели отражают развитие важнейших отраслей народного хозяйства и межотраслевые связи, масштабы создания новых производственных мощностей, повышение экономической эффективности общественного производства и уровня жизни народа^{3,4}. Обобщающими являются показатели, которые доводятся до исполнителей через ряд других промежуточных показателей. Например, плановое задание по объему национального дохода и его распределению на потребление и накопление не является адресным, т. е. доводимым до исполнителей. Оно сообщается исполнителям через показатели развития материального производства, повышения уровня жизни народа, расходов на науку и др. Наконец, к основным относятся показатели, которые отражают наиболее важное, определяющее в развитии народного хозяйства в целом или отдельных его подразделений.

Все эти показатели могут существовать лишь в рамках определенной системы, являются ее порождением, ибо без других показателей, с помощью которых они конкретизируются и реализуются, их существование было бы бессмысленным.

¹ См.: *Котов Ф. И.* Организация планирования народного хозяйства СССР. С. 120.

² Следует подчеркнуть, что деление показателей на «утверждаемые» и «расчетные» (неутверждаемые) совсем не означает, что последние никем не утверждаются. Расчетные показатели тоже утверждаются, однако не вышестоящими органами, а теми органами или предприятиями, которые их разрабатывают (подробнее см.: *Кравцов А. К.* План и право. С. 90–95).

³ См.: *Кравцов А. К.* План и право. С. 122.

⁴ См. там же. С. 120.

Несмотря на разнообразие видов показателей, все они должны отвечать определенным требованиям: правильно отражать сущность процессов и явлений хозяйственной жизни, быть едиными и обязательными для всех, обеспечивать моральную и материальную заинтересованность их исполнителей в установлении для них напряженных плановых заданий, в безусловном выполнении этих заданий¹.

Система плановых показателей является единой и обязательной для всех участников процесса планирования. Для обеспечения единства этой системы Госплан СССР с учетом предложений министерств, ведомств СССР и союзных республик разрабатывает проект перечня показателей, утверждаемых по плану экономического и социального развития страны Правительством СССР, а также перечень расчетных показателей. Эти перечни, а также формы таблиц плана и методические указания к его составлению Госплан СССР направляет министерствам и ведомствам СССР и союзным республикам. В соответствии с этими материалами министерства и ведомства СССР, союзные республики разрабатывают и представляют свои проекты планов.

Единство и обязательность системы плановых показателей обеспечивает единство в работе по составлению планов, сопоставимость планов, их взаимную увязку и возможность сведения в единый план.

Система плановых показателей не остается неизменной. Она развивается вместе с изменением задач планового периода, повышением научного уровня самого планирования. Основы современной системы плановых показателей были заложены в первом пятилетием плане и получили дальнейшее развитие в последующих довоенных и послевоенных пятилетних и годовых планах.

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.

В своем постановлении от 4 октября 1965 г. «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства» ЦК КПСС и Совет Министров СССР признали необходимым расширить хозяйственную самостоятельность промышленных предприятий и в связи с этим сократить число показателей плана, утверждаемых предприятиям вышестоящими организациями, ограничив их, как правило, следующими показателями²:

¹ См.: *Котов Ф. И.* Организация планирования народного хозяйства СССР. С. 117–118; *Планирование народного хозяйства СССР* / под ред. Н. В. Цапкина. С. 50.

² В дальнейшем перечень этих показателей постановлениями Правительства СССР был уточнен (СП СССР. 1969. № 24. Статья 139 (п. 2); . 1971. № 13. Статья 91 (п. 2); и др.).

• по производству: общий объем реализуемой продукции в действующих оптовых ценах (в отдельных отраслях в случае необходимости может применяться показатель — объем отгруженной продукции); важнейшие виды продукции в натуральном выражении (с указанием в том числе продукции для экспорта), включая показатели качества продукции;

• по труду: общий фонд заработной платы;

• по финансам: общая сумма прибыли и рентабельность (к сумме основных фондов и оборотных средств); платежи в бюджет и ассигнования из бюджета;

• по капитальному строительству: общий объем централизованных капитальных вложений, в том числе объем строительно-монтажных работ; ввод в действие основных фондов и производственных мощностей за счет централизованных капитальных вложений;

• по внедрению новой техники — задания по освоению производства новых видов продукции и по внедрению новых технологических процессов, комплексной механизации и автоматизации производства, имеющих особо важное значение для развития отрасли;

• по материально-техническому снабжению — объем поставок предприятию сырья, материалов и оборудования, распределяемых вышестоящей организацией.

В постановлении устанавливалось, что все остальные показатели планов предприятий утверждению вышестоящими организациями не подлежат, а разрабатываются самими предприятиями и используются плановыми органами как расчетные материалы к составлению планов.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР обязали плановые органы и хозяйственные организации обеспечивать устойчивость плановых заданий, устанавливаемых предприятиям, путем тщательной увязки всех показателей плана, прекратить неправильную практику внесения частых изменений в утвержденные планы, а также изменений отдельных показателей плана без соответствующего уточнения других показателей.

Совершенствование системы плановых показателей способствовало повышению эффективности общественного производства. Однако практика показала, что не все новые плановые показатели позволяют объективно оценивать работу объединений и предприятий, стимулировать выпуск предусмотренной планом номенклатуры продукции высокого качества с минимальными затратами¹. Поэтому уже в начале

¹ См.: Лобачев Н., Ефимов В. Плановые показатели в механизме хозяйствования // Коммунист. 1972. №16; Мунтян Ю. Плановые показатели и конечные результаты // Правда. 1970. 26 мая; Степанков А. Снова о показателях // Правда. 1977. 12 апр., Иванченко В. План, стимулы, показатели // Правда. 1977. 19 мая.

девятой пятилетки производственным объединениям и предприятиям в ряде отраслей промышленности стали утверждаться показатели выпуска продукции по категориям на основе государственной аттестации продукции в соответствии с ее технико-экономическими и другими характеристиками, а с 1 июля 1974 г. при определении результатов работы производственных объединений и предприятий учитываются также показатели выполнения заданий и обязательств не только по общему объему реализации и изготовления важнейших видов продукции, но и по всей ее номенклатуре и ассортименту в соответствии с заключенными договорами и принятыми к исполнению заказами и нарядами¹.

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. «... Требуется совершенствования, — подчеркивал Л. И. Брежнев, — вся система показателей, лежащих в основе оценки деятельности министерств, объединений и предприятий, и прежде всего эффективности и качества их работы. Эти показатели призваны соединять воедино интересы работника с интересами предприятия, интересы предприятия с интересами государства, побуждая брать (и, конечно, выполнять) напряженные планы, экономить ресурсы, снижать себестоимость и в то же время быстрее осваивать новые виды изделий, выпускать продукцию высокого качества и в нужном ассортименте»².

Исходя из решений XXV съезда КПСС, ЦК КПСС Совет Министров СССР своим постановлением «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» определили новую систему показателей и экономических нормативов, утверждаемых промышленным министерствам, объединениям и предприятиям в пятилетних планах (с распределением по годам).

В числе показателей, в частности, предусматриваются: рост чистой (нормативной) продукции, а в отдельных отраслях — товарной продукции в сопоставимых ценах; производство основных видов продукции в натуральном выражении; рост производительности труда; норматив заработной платы на рубль продукции; лимит численности рабочих и служащих и задание по сокращению применения ручного труда; общая сумма при-

¹ См.: Письмо Госплана СССР, Госнабза СССР и ЦСУ СССР от 8 февр. 1974 г. «Об установлении порядка учета и оценки деятельности производственных объединений (комбинатов) и предприятий по выполнению заданий и обязательств по поставкам продукции в номенклатуре и ассортименте в соответствии с заключенными договорами, заказами и нарядами» // БНА СССР. 1974. № 8. С. 3–7.

² Мат-лы XXV съезда КПСС. С. 60.

были, а в отдельных отраслях — снижение себестоимости продукции; ввод в действие основных фондов, производственных мощностей и объектов; лимит государственных капитальных вложений и строительно-монтажных работ; задания по внедрению новой техники и экономический эффект от проведения научно-технических мероприятий; объем поставок важнейших видов материально-технических ресурсов.

В постановлении предусматривается, что начиная с одиннадцатой пятилетки в годовых планах промышленным министерствам, объединениям, предприятиям будут утверждаться показатели, конкретизирующие, а в отдельных случаях уточняющие задания, установленные на соответствующий год пятилетки. Ряд показателей и нормативов министерства, объединения и предприятия будут утверждать в годовых планах самостоятельно, исходя из заданий или нормативов пятилетнего плана на соответствующий год. Для оценки выполнения обязательств по поставкам продукции по заключенным договорам объединениям и предприятиям будет утверждаться объем реализуемой продукции.

Вопрос о системе плановых показателей — один из важнейших в плановой деятельности Советского государства. Поэтому не случайно в экономической и правовой литературе ему всегда придавалось большое значение.

Однако при этом, как правило, подчеркивался в основном экономический аспект роли этих показателей. Между тем имеется и другой важный аспект этой проблемы — государственно-правовой. Его смысл состоит прежде всего в том, что показатели планов имеют важное компетенционное значение¹.

Известно, например, что фактическая роль любого государственного органа в области экономико-социального планирования определяется не столько тем, что он обладает правом утверждать тот или иной план, сколько тем, каково содержание этого плана, каков характер включенных в него показателей. Так, если показатели плана целиком установлены сверху, то право государственного органа на утверждение такого плана носит чисто формальный характер. И наоборот, если у государственного органа есть возможность оказывать влияние на показатели плана, то это значит, что он играет реальную роль в плановой деятельности. Таким образом, чем больше возможностей у государственного органа оказывать влияние на содержание утверждаемых им планов, тем значительнее его роль в области экономико-социального планирования.

Между тем вопрос о плановых показателях с этой точки зрения порождает, на наш взгляд, определенные проблемы. Главной из них

¹ См.: Планирование и управление народным хозяйством в странах социализма на современном этапе (правовые аспекты). С. 303.

является проблема законодательного регулирования системы показателей, самостоятельно утверждаемых каждым Советом. Известно, что действующее законодательство в области планирования этот вопрос не решает. Например, в законах о местных Советах установлено, что они утверждают подчиненным им предприятиям, учреждениям и организациям «перспективные и годовые плановые задания». Однако характер этих заданий, а следовательно, и реальные полномочия местных Советов в данной области законодательство не устанавливает. Эти вопросы решаются актами органов государственного управления, в которых и содержится перечень соответствующих показателей.

В результате получается, что фактическая роль местных Советов в области планирования определяется не указами Президиума Верховного Совета СССР, установившими основы компетенции местных Советов в области планирования, и не законами союзных и автономных республик, конкретизировавшими эти полномочия, а органами государственного управления, устанавливающими соответствующие показатели. Следовательно, формально компетенция местных Советов в области планирования может оставаться неизменной до тех пор, пока не изменится соответствующее законодательство, ее устанавливающее, а фактически она может изменяться постоянно актами вышестоящих органов государственного управления.

Думается, что такое положение нельзя признать нормальным. Действующее законодательство, которым определяются полномочия Советов в области планирования, должно быть в этом смысле конкретизировано. Конечно, в законодательном акте невозможно, да и нет необходимости перечислять все показатели, самостоятельно утверждаемые Советами. Однако основные из них, в наибольшей мере определяющие содержание плана, несомненно, должны быть зафиксированы при установлении компетенции Совета (как и любого другого органа) в области экономико-социального планирования.

Другим вопросом, имеющим важное практическое значение, представляется вопрос о характере основных показателей планов предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, включаемых в государственные планы экономического и социального развития союзных и автономных республик, а также планы экономического и социального развития, утверждаемые местными Советами. Исходя из того, что включение этих показателей в соответствующие планы предусмотрено действующим законодательством, можно сделать вывод, что рассматриваемые показатели имеют такой же обязательный характер, как и все остальные. Однако прямого указания на этот счет в законодательстве не содержится, что дает основания для различного толкования этого вопроса. Поэтому в интересах обеспечения комплексного эконо-

мического и социального развития на соответствующих территориях было бы правильным прямо закрепить в законодательстве обязательный характер основных показателей планов предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, включаемых в планы экономического и социального развития, разумеется, при условии их согласования с соответствующими государственными органами, которым подчинены упомянутые предприятия, учреждения и организации.

ГЛАВА VII **ПЛАНОВЫЙ ПРОЦЕСС В СССР**

1. Общая характеристика планового процесса

Процесс планирования экономического и социального развития носит циклический характер. Он начинается с разработки проекта плана и заканчивается завершением действия плана. В связи с тем, что каждый план действует только в течение определенного времени (например, одного года, пяти лет и т. д.), плановые циклы периодически повторяются.

Плановые циклы имеют определенные различия. Они отличаются продолжительностью во времени, субъектами и объектами планирования, своими задачами, путями и средствами их решения и т. д. Например, полный цикл процесса текущего планирования обычно охватывает более полутора лет, тогда как перспективного — семь-восемь лет. Неодинаковы и объекты планирования, а также связанные с ними пространственные рамки различных циклов. Так, в качестве объекта планирования может выступать экономическое и социальное развитие СССР в целом. Тогда плановый цикл будет охватывать всю территорию СССР. Однако объектом планирования может выступать экономическое и социальное развитие союзных, автономных республик, автономных областей и автономных округов или административно-территориальных единиц. В этих случаях соответствующим образом будут изменяться и пространственные рамки плановых циклов. Можно привести примеры и других различий между плановыми циклами.

Несмотря на все эти различия, плановые циклы сходны в одном: они складываются из нескольких одинаковых стадий, последовательно сменяющих друг друга, и составляют в своей совокупности содержание планового процесса в нашей стране. Такими стадиями в настоящее время являются, на наш взгляд: разработка (составление) проекта плана, рассмотрение и утверждение плана, организация выполнения утвержденного плана. Следует сказать, что в правовой литературе называются и иные стадии планового процесса. Так, Ю. М. Козлов полагает,

что одной из них является проверка выполнения планов (контроль)¹. Разумеется, проверка выполнения планов является одним из важнейших элементов планового процесса. Однако думается, что этот элемент едва ли следует выделять в качестве особой стадии планового процесса, поскольку он служит только одним из способов реализации планов. Другое дело, если бы речь шла о стадии составления, рассмотрения и утверждения отчетов об исполнении планов как особой форме контроля за выполнением экономико-социальных планов. Однако возможность подобного контроля все еще остается своеобразным резервом, который на практике до сих пор не использовался, хотя и предусматривается Конституцией СССР и текущим законодательством².

Вызывает возражения и другой взгляд относительно состава стадий планового процесса. Так, Е. И. Колюшин выделяет стадию подготовки проекта плана и стадию утверждения плана, внесения в него изменений и принятия дополнительных заданий. Он также полагает, что об организации выполнения планов как составной части планирования допустимо говорить лишь при рассмотрении последнего в широком смысле³. Таким образом, Е. И. Колюшин отождествляет планирование с плановым процессом. Между тем эти понятия далеко не тождественны.

Планирование в собственном смысле слова представляет собой деятельность по разработке и установлению плана. Плановый же процесс — понятие гораздо более широкое. Он не заканчивается принятием плана, а продолжается и после его утверждения вплоть до завершения всякой деятельности, связанной с утверждением плана, потому что конечной целью составления плана является не его установление в качестве государственного акта, имеющего обязательную силу и подлежащего исполнению, а само исполнение этого плана, ограниченного в сроках действия. Тем самым плановый процесс отличается, например, от законодательного процесса, главной целью которого является принятие закона, рассчитанного на длительное действие и многократное применение.

В точке зрения, высказанной Е. И. Колюшиным, есть и другой недостаток. Он исключает из планового процесса как самостоятельный

¹ См.: Советское административное право / под ред. Ю. М. Козлова. С. 595.

² Так, в Положении о постоянных комиссиях Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР говорится о том, что на планово-бюджетные комиссии палат возлагается «предварительное рассмотрение внесенных Советом Министров СССР на утверждение Верховного Совета СССР... отчетов о выполнении государственных планов» (п. 1 ст. 12). Такие же полномочия содержатся и в аналогичных актах о постоянных комиссиях Верховных Советов союзных и автономных республик, а также в ряде других законодательных актов.

³ См.: *Колюшин Е. И.* Компетенция местных Советов в области народно-хозяйственного планирования: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 1974. С. 4–5.

его элемент рассмотрение планов. В результате становится непонятной роль в этом процессе таких его участников, как постоянные комиссии Советов, деятельность которых, связанную с планированием, невозможно отнести ни к стадии составления плана, ни к стадии его утверждения. Не случайно поэтому и в Положениях о постоянных комиссиях Верховных Советов, и в законах о местных органах государственной власти речь идет о предварительном рассмотрении постоянными комиссиями внесенных на утверждение соответствующего Совета экономико-социальных планов¹.

В плановом процессе в СССР участвуют многие государственные органы, предприятия, организации и учреждения. Экономико-социальные планы затрагивают интересы всех советских граждан. Поэтому осуществление всей этой работы, согласование действий ее участников, правильное и своевременное решение возникающих при этом многочисленных и сложных вопросов требует наличия четкого, тщательно продуманного и разработанного во всех деталях порядка реализации каждой стадии планового процесса.

Учитывая исключительную важность этого вопроса, Советское государство неоднократно предпринимало попытки регламентировать плановый процесс. Так, в марте 1928 г. СНК СССР в постановлении «О сводном производственно-финансовом плане и плане капитального строительства промышленности, планируемой Высшим Советом Народного Хозяйства СССР на 1927—1928 год» (п. 24) обязал ВСНХ СССР, Наркомфин СССР, Наркомат Рабоче-Крестьянской Инспекции СССР и Госплан СССР в двухмесячный срок разработать с учетом опыта последних лет по составлению и проведению в жизнь производственно-финансовых планов конкретные предложения об объеме и строении производственно-финансовых планов, а также о порядке и сроках их составления, прохождения и утверждения².

В сентябре 1928 г. ЦИК и СНК СССР приняли постановление «О порядке утверждения производственно-финансовых планов государственных промышленных предприятий», а СНК СССР — также постановление «О порядке ежегодного планирования промышленности Союза ССР»³.

В 1929 г. постановлениями СНК СССР были установлены порядок планирования сельского хозяйства и сельскохозяйственного кредита, опытного строительства и научно-исследовательских работ в области

¹ См.: *Колушин Е. И.* Компетенция местных Советов в области народно-хозяйственного планирования: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 1974. С. 4—5.

² СЗ СССР. 1928. № 20. Статья 180.

³ СЗ СССР. 1928. № 57. Статьи 504, 508.

строительства, массовых перевозок, а также внесены изменения и дополнения в порядок ежегодного планирования промышленности СССР¹.

В 1930 г. СНК СССР установил порядок планирования энергетического хозяйства страны, порядок составления контрольных цифр народного хозяйства на 1930—1931 гг., порядок и сроки составления единого финансового плана, а также порядок рассмотрения народно-хозяйственных планов Киргизской АССР в ведомствах СССР и Государственной плановой комиссии СССР².

В 1932 г. постановлением СНК СССР был установлен порядок организации работ по составлению второй пятилетки³.

В 1933 г. были приняты постановления СНК СССР о сроках составления второй пятилетки, о порядке составления и утверждения материальных балансов и планов распределения материалов и изделий, о составлении планов перевозок и об оперативном планировании железнодорожных и водных перевозок⁴.

В 1934 г. СНК СССР установил порядок составления и утверждения материальных балансов и планов снабжения материалами и оборудованием, а также порядок внесения изменений и дополнений к квартальным планам по труду⁵.

В 1935 г. СНК СССР установил порядок планирования производства швейной промышленности, а в 1936-м — порядок внесения на рассмотрение СНК СССР титульных списков строительства и планов пуска новых предприятий⁶.

В 1937 г. СНК СССР определил порядок внесения в СНК СССР квартальных планов⁷; в 1938 г. Экономический Совет при СНК СССР установил новый порядок составления и утверждения годовых и квартальных балансов и планов снабжения материалами, оборудованием и топливом, а в 1940-м постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) был установлен порядок планирования посевов зерновых культур в колхозах.

Ряд важных вопросов планового процесса был регламентирован и в послевоенные годы. Большую роль в этом смысле сыграли называвшиеся уже постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 марта 1955 г. «Об изменении практики планирования сельского хо-

¹ СЗ СССР. 1929. № 15. Статья 124; № 23. Статья 203; № 74. Статья 715; № 28. Статья 255; № 58. Статья 543.

² СЗ СССР, 1930. № 14. Статья 148; № 15. Статья 166; № 35. Статья 388; № 28. Статья 315; № 34. Статья 370; № 59. Статья 629.

³ СЗ СССР. 1932. № 22. Статья 138; № 49. Статья 291.

⁴ СЗ СССР. 1933. № 11. Статья 62; № 33. Статья 195; № 58. Статья 332; № 62. Статья 371.

⁵ СЗ СССР. 1934. № 33. Статья 259; № 47. Статья 369; № 42. Статья 330.

⁶ СЗ СССР. 1935. № 23. Статья 135; 1936. № 27. Статья 259.

⁷ СЗ СССР. 1937. № 41. Статья 176.

зяйства», от 4 мая 1958 г. «О мерах по улучшению планирования народного хозяйства», от 7 апреля 1900 г. «О дальнейшем совершенствовании дела планирования и руководства народным хозяйством», от 15 июня 1960 г. «О дальнейшем совершенствовании дела планирования и руководства народным хозяйством в союзных республиках», от 26 декабря 1960 г. «Об обеспечении непрерывности в планировании развития народного хозяйства СССР», от 11 января 1903 г. «О дальнейшем улучшении организации планирования развития народного хозяйства», от 29 сентября 1965 г. «Об улучшении управления промышленностью, совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства», от 28 мая 1969 г. «О совершенствовании планирования капитального строительства и об усилении экономического стимулирования строительного производства» и целый ряд других актов.

Важные стороны планового процесса регламентированы в новых конституциях союзных и автономных республик. В них указывается, что разработка планов экономического и социального развития осуществляется с учетом предложений коллективов предприятий, учреждений и организаций, а также общественных организаций; установлен порядок внесения, обсуждения и утверждения планов; подчеркивается роль правительств в организации выполнения планов и в укреплении плановой дисциплины; закрепляется новая с точки зрения практики ее применения стадия планового процесса — составление, рассмотрение и утверждение отчетов о выполнении планов.

Новый важный шаг в деле регламентации планового процесса сделан постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 12 июля 1979 г. «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы», установившим порядок составления перспективных и годовых планов экономического и социального развития СССР.

В Регламенте Верховного Совета СССР (гл. VIII) определен порядок внесения, рассмотрения и утверждения государственных планов экономического и социального развития СССР и отчетов об их выполнении¹.

Несмотря на значительное количество актов, принятых в разное время по вопросам планового процесса, ряд его сторон остается в настоящее время в значительной мере не регламентированным.

Между тем вопрос о процедуре разработки, рассмотрения, утверждения и исполнения экономико-социальных планов далеко не формальный². Его решение тесно связано с укреплением социали-

¹ См.: ВВС СССР. 1979. № 17. С. 272.

² См. напр.: Козлова П. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Сов. гос-во и право. 1971. № 1. С. 85–90.

стической законности в процессе планирования, с участием представительных органов в руководстве плановой деятельностью.

Сказанное подтверждает необходимость принятия упоминавшегося уже ранее правового акта, посвященного, в частности, процессуальным вопросам планирования экономического и социального развития. Это 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 выработка 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.

Разработка всех этих вопросов сейчас, когда партия требует дальнейшего подъема уровня плановой работы, приведения ее в соответствие с новыми масштабами и обликом нашего хозяйства, с новыми требованиями времени¹, приобретает непосредственное практическое значение.

Итак, анализ действующего законодательства, а также практики дает основание сделать вывод о том, что под плановым процессом в СССР следует понимать регламентированную нормами права деятельность государственных органов по разработке (составлению) проектов экономико-социальных планов, рассмотрению и утверждению этих планов, организации их выполнения, а также по составлению и утверждению отчетов о выполнении планов.

¹ См.: Мат-лы XXV съезда КПСС. С. 59.

2. Организация разработки проектов планов экономического и социального развития

Как уже отмечалось, плановый процесс начинается с разработки проекта плана. Разработка проекта 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.

Главными 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. Эти задачи определяют основные направления работ на предплановом этапе.

Содержанием первого из них является анализ состояния экономики к началу планового периода и тенденций экономического развития, проявившихся в предплановый период. Целью этого анализа является установление исходной базы для проекта нового плана и выявление узких мест в развитии экономики в период, предшествовавший плановому. Анализ исходного уровня экономического развития осуществляется на всех уровнях, всеми государственными органами, участвующими в организации разработки проекта экономико-социального плана.

Другое направление работы на предплановом этапе — обобщение данных прогнозирования научно-технического прогресса, общественных потребностей и ресурсов, относящихся к планируемому периоду. Оно включает научно-исследовательскую, аналитическую и организационно-методическую работу. Само прогнозирование осуществляется научно-исследовательскими учреждениями Академии наук СССР, Госплана СССР и ведомств. Однако использование результатов прогнозирования — важная задача всех государственных органов, участвующих в разработке экономико-социальных планов¹.

Третье направление предплановых работ — определение главной социально-экономической задачи планового периода. Конечные цели

¹ Подробнее см.: *Ефимов А., Кириченко В.* Научное прогнозирование развития экономики СССР // Коммунист. 1967. № 5; *Лебединский Н.* Перспективные планы и прогнозы // Коммунист. 1968. № 9; *Тимофеев Т., Фадеев Е.* Ленинизм и проблемы социального прогнозирования // Коммунист. 1971. № 1; *Хачатуров Т.* Планирование экономического роста, роль научных прогнозов // Коммунист. 1972. № 8; *Лисичкин В. А.* Теория и практика прогнозности. М., 1972; *Бачурин А. В.* Планово-экономические методы управления. С. 365–384.

любого экономико-социального плана определяются задачами коммунистического строительства в конкретных условиях планового периода. Однако одни и те же цели плана при данном исходном уровне могут осуществляться посредством весьма различных вариантов экономического развития. В этих условиях определение конкретных целей планового периода включает в себя решение ряда сложных проблем социального, экономического и политического характера.

Наконец, четвертое направление предплановых работ — разработка показателей, форм и методических указаний для составления планов, осуществляемая плановыми органами. Руководствуясь действующими порядком и сроками составления экономико-социальных планов, Госплан СССР подготавливает как для каждого вида планов, так и для каждого этапа планирования единые формы и показатели, адресуемые министерствам и ведомствам СССР и Госпланам союзных республик. Кроме того, примерно каждые пять лет Госплан СССР подготавливает подробные методические указания к разработке экономико-социальных планов СССР. Эти методические материалы и иные аналогичные указания Госплана СССР обязательны для всех министерств и ведомств СССР в силу надведомственных полномочий, которыми наделен Госплан СССР как функциональный орган государственного управления.

Госпланы союзных и автономных республик, плановые комиссии исполкомов краевых, областных, городских и районных Советов на основании постановлений правительств республик или решений исполкомов местных Советов о порядке и сроках составления планов экономического и социального развития¹ и указаний по этим вопросам со стороны вышестоящих плановых органов разрабатывают указания соответственно министерствам и ведомствам республики или отделам и управлениям исполкомов о представлении проектов экономико-социальных планов, а также нижестоящим плановым органам и исполкомам местных Советов, в составе аппарата которых нет плановых комиссий, о порядке составления проектов соответствующих экономико-социальных планов и сроках их представления. Госпланы союзных республик разрабатывают также методические указания к раз-

¹ Исполкомы районных и городских (городов республиканского подчинения) Советов в республиках, не имеющих областного деления, устанавливают порядок и сроки составления проектов экономико-социальных планов районов и городов, исходя непосредственно из соответствующих постановлений Советов Министров союзных республик. Вместе с тем следует иметь в виду, что на практике исполкомы краевых, областных, городских и районных Советов не всегда принимают специальные решения по вопросам порядка и сроков составления проектов экономико-социальных планов. Они иногда возлагают работу по организации составления проектов этих планов непосредственно на свои плановые органы, что, как справедливо отмечает М. И. Пискотни, едва ли можно признать оправданным. (См.: *Пискотни М. И.* Советское бюджетное право. М., 1971. С. 221).

работке планов экономического и социального развития автономных республик, краев, областей и отраслей республиканского подчинения.

Рассылка плановыми органами указаний отраслевым органам управления и нижестоящим плановым органам служит одним из способов инструктирования работников этих органов, являющегося важным элементом предплановой работы. С этой же целью плановыми органами перед началом работ по составлению проекта экономико-социального плана проводятся различного рода совещания, конференции, семинары участников этой работы.

Наряду с инструктивными указаниями Госплан СССР, Госпланы союзных и автономных республик, плановые комиссии исполкомов местных Советов издают приказы с целью организации работы по составлению проекта плана и рассмотрению проектов планов, разработанных подведомственными им органами, предприятиями и учреждениями, в самом плановом органе. Этими приказами утверждаются организационные планы выполнения всех видов работ по составлению проекта экономико-социального плана. Отдельные, наиболее сложные и ответственные этапы работ по подготовке проекта плана выполняются в соответствии со специальными планами (графиками).

Подготовка научных и методических материалов, определение главной социально-экономической задачи планового периода и проведение необходимых организационных мероприятий позволяют перейти к осуществлению следующего, основного этапа разработки плана.

В процессе разработки планов между вышестоящими и нижестоящими плановыми и другими государственными органами, участвующими в планировании, предприятиями, учреждениями и организациями происходит непрерывный обмен информацией, направляемой по встречным потокам. Одной из наиболее важных предпосылок успешного осуществления этого обмена 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. п. Выработка этих ориентиров и является важной задачей основного этапа разработки плана.

При составлении перспективных планов экономического и социального развития начало этому, согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы», кладет разработка Академией наук СССР, Государственным комитетом СССР по науке и технике и Госстроем СССР комплексной программы научно-технического прогресса

на 20 лет (по пятилетиям). Эта программа представляется в Совет Министров СССР и Госплан СССР не позднее чем за два года до очередной пятилетки. Через каждые пять лет в комплексную программу вносятся необходимые уточнения, и она составляется на новое пятилетие.

Госплан СССР, исходя из социально-экономических задач, определяемых партией на длительную перспективу, и комплексной программы научно-технического прогресса, разрабатывает совместно с министерствами и ведомствами СССР и Советами Министров союзных республик проект основных направлений экономического и социального развития СССР на 10 лет (по пятилетиям). На первое пятилетие показатели основных направлений разрабатываются с разбивкой по годам, а на второе определяются важнейшие показатели на последний год пятилетки (по капитальным вложениям — на пятилетие в целом). Через каждые пять лет в основные направления вносятся необходимые уточнения, и они составляются на новое пятилетие. Проект основных направлений представляется в Совет Министров СССР, как правило, за полтора года до очередной пятилетки.

В соответствии с одобренным Правительством СССР проектом основных направлений экономического и социального развития СССР Госплан СССР разрабатывает контрольные цифры по основным показателям и экономическим нормативам на предстоящую пятилетку с распределением по годам и доводит их до министерств и ведомств СССР и Советов Министров союзных республик за год до очередной пятилетки. Министерства и ведомства СССР и Советы Министров союзных республик обеспечивают доведение контрольных цифр до объединений, предприятий и организаций в течение месяца после получения их от Госплана СССР.

Руководствуясь контрольными цифрами, объединения, предприятия и организации разрабатывают проекты пятилетних планов экономического и социального развития (с распределением заданий по годам). При этом они совместно со сбытовыми организациями проводят предварительную работу с потребителями и поставщиками по определению номенклатуры (ассортимента) продукции для заключения хозяйственных договоров.

Министерства и ведомства СССР и Советы Министров союзных республик на основе контрольных цифр и проектов *пятилетних* планов, представленных объединениями, предприятиями и организациями, разрабатывают соответственно по отрасли и республике проекты пятилетних планов (с распределением заданий по годам) и представляют их в Госплан СССР.

Госплан СССР с учетом указанных проектов разрабатывает сбалансированный по всем показателям проект государственного пятилетнего плана экономического и социального развития СССР (с рас-

пределением заданий по годам) и представляет его в Совет Министров СССР не позднее чем за пять месяцев до очередной пятилетки. На основе заданий и экономических нормативов пятилетнего плана на данный год составляется годовой план экономического и социального развития, предусматривающий необходимую конкретизацию указанных заданий, внедрение новейших достижений науки и техники, а также проведение экономических и организационных мер, обеспечивающих выполнение пятилетнего плана.

Составление годового плана начинается снизу — с производственных объединений, предприятий и организаций. На основе развертывания социалистического соревнования и использования внутрихозяйственных резервов производственные объединения, предприятия и организации разрабатывают встречные планы, превышающие задания пятилетнего плана, установленные на соответствующий год.

Исходя из заданий пятилетнего плана, установленных на очередной год, и встречных планов производственных объединений, предприятий и организаций, министерства и ведомства СССР и Советы Министров союзных республик составляют проекты годовых планов (с распределением важнейших заданий по кварталам) соответственно по отрасли и республике.

Госплан СССР в соответствии с заданиями пятилетнего плана на очередной год и с учетом указанных проектов подготавливает и не позднее чем за четыре месяца до начала года представляет в Совет Министров СССР проект государственного плана экономического и социального развития СССР на предстоящий год.

При разработке планов экономического и социального развития Госплан СССР, министерства и ведомства СССР и Советы Министров союзных республик призваны обеспечивать:

а) комплексное решение экономических и социальных проблем, концентрацию сил и ресурсов на выполнении важнейших общегосударственных программ, не допуская узковедомственного подхода к разработке планов;

б) ускорение реализации научно-технических открытий и разработок, направленных на повышение темпов роста производительности общественного труда и качества продукции;

в) рациональное использование производственных фондов, материальных, трудовых и финансовых ресурсов, усиление режима экономии и устранение потерь в народном хозяйстве;

г) правильное определение приоритетов в развитии отраслей и экономических районов для обеспечения прогрессивных изменений в народно-хозяйственных пропорциях, повышения эффективности капитальных вложений и всего общественного производства;

д) образование материальных и финансовых резервов, необходимых для пропорционального и сбалансированного развития экономики.

При разработке проектов планов на всех уровнях управления учитываются наказания избирателей.

Представленные в Госплан СССР проекты планов министерств и ведомств СССР и Советов Министров союзных республик рассматриваются с участием представителей всех заинтересованных министерств и союзных республик.

Для рассмотрения каждого проекта плана, представленного в Госплан СССР, в нем организуются постоянно действующие комиссии, возглавляемые заместителями председателя Госплана. В их состав включаются руководители отделов Госплана, имеющие непосредственное отношение к рассматриваемым вопросам. Материалы для этих комиссий готовят головные для данной отрасли или республики отделы Госплана СССР, которые при этом консультируются с рядом других заинтересованных отделов Госплана СССР, включая сводный отдел перспективного планирования или сводный отдел текущих планов. Комиссии в необходимых случаях приглашают для участия в обсуждении представленных им материалов представителей заинтересованных министерств и Госпланов союзных республик, а также научно-исследовательских и проектных организаций.

Для координации деятельности комиссий и рассмотрения возникающих у них проблем, выходящих за рамки рассматриваемых ими планов, создается сводная группа под руководством первого заместителя председателя Госплана СССР. Эта группа использует материалы сводного отдела перспективного планирования или сводного отдела текущих планов, подготавливаемые с участием других отделов.

В процессе подготовки проектов перспективных планов на всех этапах большую роль играет совет Госплана СССР по рассмотрению крупных народно-хозяйственных проблем и его секции по важнейшим вопросам и разделам плана. На заседаниях совета и его секций обсуждаются наиболее важные проблемы перспективного планирования, после чего совет представляет руководству Госплана СССР рекомендации.

Для рассмотрения проектов планов экономического и социального развития СССР, представляемых Госпланом СССР, Совет Министров СССР образует ряд комплексных комиссий. Предложения этих комиссий рассматриваются на заседаниях Президиума Совета Министров СССР. Заседания комиссий, а также Президиума Совета Министров СССР проходят с участием представителей Советов Министров союзных республик, министерств и ведомств СССР, Академии наук СССР. После внесения в проект плана поправок и уточнений Совет Министров СССР утверждает в составе плана важнейшие задания

по союзным республикам, министерствам и ведомствам СССР и направляет план на рассмотрение Верховного Совета СССР.

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.

Получив утвержденные задания от соответствующего вышестоящего планового органа, плановый орган в соответствии с ними вносит в разработанный им проект плана нужные коррективы и с приложением необходимых для рассмотрения проекта документов представляет его соответствующему Совету Министров или исполкому местного Совета.

Правительство (исполком) рассматривает представленный плановым органом проект, устраняет разногласия, возникшие при разработке проекта плана, и принимает решение о проекте плана, в котором обычно содержится оценка этого проекта и фиксируется решение внести его на рассмотрение Совета. В решении могут также содержаться указания в адрес плановых и других органов, связанные с внесением изменений и дополнений в проект плана.

Параллельно с этим министерства и ведомства СССР утверждают показатели планов по союзно-республиканским министерствам и ведомствам союзных республик. Республиканские министерства и ведомства утверждают планы своим главкам, отраслевым отделам и управлениям исполкомов областных (краевых) Советов, а также отдельным крупным предприятиям и учреждениям и т. д.

Рядом особенностей отличается порядок разработки проектов планов экономического и социального развития, утверждаемых сельскими и поселковыми Советами. Как известно, эти Советы не имеют в составе своего исполнительного аппарата специальных плановых органов. Поэтому свою плановую деятельность они осуществляют в тесной связи с плановой работой вышестоящих органов¹. Плановые комиссии исполкомов районных и городских Советов совместно с исполкомами сельских и поселковых Советов разрабатывают основные плановые задания по развитию сел и поселков. Они оказывают помощь исполкомам сельских и поселковых Советов также и в разработке основных показателей находящегося в их ведении экономического и социального разви-

¹ См.: *Шеремет К. Ф.* Сельский совет. М., 1966. С. 99–100.

тия. В работе по составлению проектов планов развития подчиненного им экономического и социального строительства исполкомы сельских и поселковых Советов опираются и на плановые органы предприятий, учреждений и организаций, расположенных на их территории, которые также оказывают им необходимую помощь.

Значительной спецификой характеризуется порядок разработки комплексных показателей экономического и социального развития, осуществляемого на территории союзных и автономных республик, а также местных Советов. Согласно этому порядку, разработка комплексных показателей проходит три основных этапа.

На первом этапе предприятия и организации, с которых начинается разработка экономико-социальных планов, представляют проекты составленных ими планов своей вышестоящей организации и одновременно сообщают важнейшие их показатели плановым комиссиям исполкомов краевых (областных) Советов, а в республиках, не имеющих областного деления, — в Госпланы союзных республик¹.

Перечень важнейших показателей устанавливается Госпланом СССР. В настоящее время в формах годового плана предусматривается шесть групп таких показателей: по промышленности, капитальному строительству, труду, просвещению, жилищно-коммунальному хозяйству, материальным ресурсам.

Для получения от соответствующих предприятий и организаций нужных им показателей плановые комиссии край (обл) исполкомов рассылают письма, в которых указывается перечень этих показателей, срок их представления и формы, по которым они должны быть сообщены. В областях с большим числом предприятий и организаций, не подчиненных местным Советам, плановые комиссии край (обл) исполкомов направляют соответствующие материалы плановым комиссиям исполкомов районных (городских) Советов, которые рассылают их по предприятиям и организациям. Получив от этих предприятий и организаций интересующие данные, плановые комиссии исполкомов районных (городских) Советов сводят их по району (городу) и представляют в плановые комиссии исполкомов краевых (областных) Советов.

На основании полученных показателей и других имеющихся у них данных плановые комиссии исполкомов краевых (областных) Советов разрабатывают необходимые балансовые расчеты и прикидки по промышленности, по валовым ресурсам основных продуктов сельского хозяйства, по трудовым ресурсам, местным строительным материалам, денежным доходам и расходам населения и т. д. Кроме того, они раз-

¹ В этих республиках комплексные планы разрабатываются непосредственно Госпланами республик.

рабатывают балансы и планы подготовки рабочих кадров массовых квалификаций, планы развития профессионально-технического обучения и среднего специального образования, а также сводные координационные планы по отраслям, непосредственно связанным с обслуживанием местного населения.

На втором этапе министерства и ведомства сообщают Госпланам союзных республик уточненные проекты планов как в целом по подведомственным им предприятиям, так и по каждому предприятию в отдельности. Сюда же передаются подготовленные плановыми комиссиями исполкомов краевых (областных) Советов балансовые расчеты и другие материалы по комплексному планированию соответствующих территорий. На базе этих данных Госпланы союзных республик разрабатывают основные показатели по территории в разрезе экономических районов СССР (с выделением Москвы и Ленинграда, Красноярского края и Тюменской области) и предложения по улучшению размещения производительных сил, комплексному развитию хозяйства республики и экономических районов, по повышению эффективности общественного производства¹.

На заключительном этапе министерства и ведомства СССР сообщают Советам Министров союзных республик важнейшие показатели утвержденных ими планов. Одновременно предприятия и организации вышестоящего подчинения сообщают Госпланам автономных республик и плановым комиссиям исполкомов краевых (областных) Советов важнейшие данные утвержденных министерствами и ведомствами планов их развития по упоминавшемуся уже ранее перечню показателей, установленному Госпланом СССР.

На основе этих данных и показателей подчиненного им экономического и социального развития Госпланы автономных республик и плановые комиссии исполкомов областных (краевых) Советов разрабатывают сводные комплексные показатели по экономическому и социальному развитию АССР, края, области и представляют их в Госпланы союзных республик вместе с объяснительной запиской, в которой освещаются узловые вопросы экономического и социального развития как текущего, так и перспективного характера. Используя эти материалы, а также данные министерств и ведомств СССР, союзные республики вносят необходимые коррективы в основные показатели комплексного экономического и социального развития на этих территориях².

¹ Разработка проектов планов экономического и социального развития и комплексных показателей осуществляется параллельно.

² Подробнее см.: Планирование хозяйства местного подчинения. С. 9; Павленко В. Ф. Территориальное планирование в СССР. М., 1975. С. 179–208.

Хотя рассмотренный порядок разработки комплексных показателей начал складываться уже с 1967 г., четкий механизм ее организации все еще не налажен. Многие министерства, ведомства и предприятия вышестоящего подчинения нарушают установленный порядок и сроки представления материалов в республиканские и местные плановые органы, что вызывает задержки в осуществлении комплексного планирования, снижает его уровень, а следовательно — и практическую значимость¹. Особые сложности в этом отношении испытывают районные и городские Советы, место которых в механизме комплексного планирования все еще четко не определено. Не разработана в достаточной мере и методика комплексного планирования экономического и социального развития.

Правда, за последние годы Советы Министров и Госпланы союзных республик предприняли определенные меры по улучшению организации этой работы. Например, в соответствии с поручением Совета Министров Латвийской ССР Госплан республики определил порядок представления в исполкомы городских и районных Советов проектов планов предприятий и организаций вышестоящего подчинения, расположенных на территории города (района), в части, касающейся развития жилищного и коммунального хозяйства и других вопросов, связанных с обслуживанием населения, а также установил порядок рассмотрения исполкомами указанных проектов и представления своих предложений². Госплан УССР в 1975 г. одобрил «Методические указания к составлению плана комплексного развития хозяйства области»³. Совет Министров РСФСР установил порядок составления проектов годовых планов экономического и социального развития Ленинградской области, включающих показатели по хозяйству, подведомственному Совету Министров РСФСР, министерствам и ведомствам СССР⁴ и т. д.

Однако думается, что все эти вопросы нуждаются в более кардинальном решении. Одним из важнейших моментов такого решения должна

¹ Эти недостатки подвергались справедливой критике на Всесоюзном экономическом совещании в 1968 г. (см.: Совершенствование планирования и улучшение экономической работы в народном хозяйстве. М., 1969. С. 59–60, 83–85), а также в экономической и правовой литературе, в периодической печати (см., напр.: *Зенченко Н.* Совершенствование территориального планирования: проблемы и перспективы // Коммунист. 1972. № 15; *Гридасов Д.* Планирование комплексного развития области // Плановое хозяйство. 1973. № 7; *Зенченко Н.* Исторический опыт и задачи народно-хозяйственного планирования // Коммунист. 1977. № 16; *Павленко В.* Современный этап территориального развития экономики // Коммунист. 1978. № 4).

² Подробнее см.: *Шермет К. Ф., Зиелелис Г. К.* Функции и роль районного Совета в системе управления крупным городом // Сов. гос-во и право. 1975. № 4. С. 92–93.

³ Подробнее см.: *Емельянов А.* Некоторые вопросы совершенствования народно-хозяйственного планирования // Коммунист. 1975. № 5. С. 65.

⁴ СП РСФСР. 1978. № 15. Статья 99.

стать прежде всего разработка в союзном масштабе правового механизма комплексного планирования, определяющего 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. Этот механизм должен определить не только обязанности и ответственность органов государственного управления, их предприятий и организаций, связанные со своевременным и полным представлением территориальным плановым органам информации, необходимой для организации ими комплексного планирования на подведомственной территории. Нужны также эффективные гарантии того, что без согласования проектов планов предприятий, включая предприятия, входящие в производственные объединения (комбинаты), и учреждений вышестоящего подчинения с соответствующими территориальными комплексными планами они не могут быть окончательно утверждены министерствами и ведомствами, которым указанные предприятия и учреждения подчинены¹.

Важным шагом вперед в этом направлении является постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы», которое обязало министерства и ведомства СССР сообщать Советам Министров союзных республик контрольные цифры, основные показатели проектов и утвержденных планов по находящимся на территории соответствующей республики производственным объединениям, предприятиям и организациям союзного подчинения (кроме показателей по производству оборонной продукции в натуральном выражении), а также обеспечивать представление подведомственными производственными объединениями, предприятиями и организациями (по месту их нахождения) контрольных цифр, основных показателей проектов планов и утвержденных планов в краевые, областные и городские плановые комиссии и Госпланы автономных республик, а в союзных республиках, не имеющих областного деления, — в Госпланы этих республик.

¹ Подробнее см.: *Корневская Е. И.* Городские Советы и комплексное планирование развития городов // Сов. гос-во и право. 1973. № 9; *Соловьева С. В.* Организационно-правовой механизм координационной деятельности местных Советов // Сов. гос-во и право. 1974. № 7; Совершенствовать координационные функции Советов // Сов. гос-во и право. 1976. № 1; *Корневская Е. И.* Сочетание отраслевого и территориального аспектов в планово-координационной деятельности местных Советов // Сов. гос-во и право. 1976. № 9; *Тодорский Ю. В.* Взаимоотношения краевых, областных Советов с неподведомственными объединениями // Сов. гос-во и право. 1973. № 9.

Другой важной проблемой организации комплексного планирования, особенно на местах, является укрепление 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 обязанности¹. Укрепление плановых комиссий позволит им полнее использовать планы предприятий и учреждений вышестоящего подчинения для разработки комплексных проблем экономического и социального развития на подведомственной территории, выявлять резервы повышения эффективности общественного производства, улучшать использование материальных и трудовых ресурсов, активнее влиять на развитие тех сторон хозяйственного и социально-культурного строительства, которые наиболее тесно связаны с обслуживанием населения.

3. Порядок рассмотрения и утверждения планов экономического и социального развития

После утверждения правительством или исполкомом местного Совета экономико-социальный план вносится в соответствующий Совет и передается Президиумом Верховного Совета или исполкомом местного Совета на рассмотрение его постоянных комиссий².

Центральное место в этой работе принадлежит планово-бюджетным комиссиям, которые анализируют план целиком. Они рассматривают все его показатели, проверяют обоснования и расчеты, связанные с ними. Основные направления их деятельности складываются главным образом в соответствии с основными разделами рассматриваемого ими плана.

Другие постоянные комиссии (по отраслям хозяйственного и социально-культурного строительства) подходят к рассмотрению плана иначе. Одни из них рассматривают его весь, но только по вопросам ведения этих комиссий, другие анализируют лишь те его разделы, которые входят в сферу их деятельности.

Однако, выполняя при рассмотрении планов свои задачи, все постоянные комиссии Советов действуют сообща, объединяя уси-

¹ Следует заметить, что иногда со штатами плановых комиссий складывается прямо-таки парадоксальное положение. Например, в Саратове, насчитывающем более 850 тыс. населения, городская плановая комиссия имеет в своем составе 11 человек, в то время как в 1952 г., когда население города не превышало 470 тыс. человек, а жилищное и культурно-бытовое строительство велось в значительно меньших размерах, в штате Госплана было 24 человека (см.: Григорьева В., Лагушкин В. Роль плановых комиссий в развитии городского хозяйства // Плановое хозяйство. 1976. № 10. С. 86).

² Согласно Регламенту ВС СССР (ст. 51), государственные планы экономического и социального развития СССР, а также проекты соответствующих законов вносятся в ВС СССР Советом Министров СССР не позднее чем за месяц до рассмотрения их на сессии ВС СССР.

лия для глубокого и всестороннего изучения этих документов. Их представители совместно изучают отдельные разделы планов, а также согласовывают свои выводы, являющиеся результатом такого изучения.

Для совместной работы над планами постоянные комиссии Советов создают общие подкомиссии (секции). Они образуются в целях детального предварительного рассмотрения соответствующих разделов планов. Множественность вопросов, подлежащих специальному рассмотрению, определяет необходимость создания ряда подкомиссий (секций). Их конкретный перечень зависит от принятого комиссиями порядка рассмотрения плана, структуры органов государственного управления и ряда других факторов¹.

Доклады подкомиссий вместе с представленными ими заключениями заслушиваются и утверждаются на заседаниях планово-бюджетной комиссии, проводимых совместно с представителями других постоянных комиссий, участвующих в предварительном рассмотрении плана. Планово-бюджетная комиссия рассматривает и сводит воедино все поступившие от других постоянных комиссий Совета замечания и предложения по плану экономического и социального развития.

Практика показывает, что деятельность многих постоянных комиссий, связанная с предварительным рассмотрением экономико-социальных планов, основывается на всестороннем изучении важнейших проблем развития хозяйственного и социально-культурного строительства. Такая организация работы дает постоянным комиссиям возможность выявлять новые резервы в народном хозяйстве для дополнительного увеличения выпуска и реализации продукции, уточнять отдельные расчеты плановых органов.

Основные результаты подготовительной деятельности постоянных комиссий находят выражение, во-первых, в общих оценках рассмотренного плана, во-вторых, в поправках комиссий к соответствующим разделам этого плана, а также иного рода предложениях и, наконец, в замечаниях по плану в целом или по отдельным его разделам.

Общие оценки плана заключаются в том, что комиссии отмечают соответствие плана директивам, содержащимся в партийных документах, а также заданиям соответствующего перспективного экономико-социального плана и рекомендуют Совету утвердить представленный на его рассмотрение план с учетом их предложений. Поправками комиссий в этих случаях являются их предложения, касающиеся определенных цифровых изменений рассматриваемого плана. В отличие от поправок иные предложения комиссий к плану

¹ Подробнее см.: *Кутафин О. Е.* Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР. М., 1971. С. 137–146, 175–188.

не содержат рекомендаций, выраженных в цифровых показателях. Они имеют целью указать направление желательных изменений отдельных показателей представленного плана. Обнаруженные комиссиями недостатки плана, выходящие за рамки отдельных его показателей и касающиеся более общих вопросов, находят отражение в их замечаниях к плану.

Завершается подготовительная работа постоянных комиссий Советов утверждением их заключения, которое содержит в себе все основные выводы, сложившиеся в результате предварительного рассмотрения плана постоянными комиссиями Совета.

Процесс рассмотрения экономико-социальных планов завершается на сессиях Совета. Совет, принявший к своему рассмотрению этот вопрос, обычно сначала заслушивает доклад, подготовленный исполнительным и распорядительным органом. В нем сообщается о предварительных итогах выполнения плана за прошедший период и излагаются основные задания плана на предстоящий год. После доклада заслушивается содоклад планово-бюджетных и других постоянных комиссий, излагающий содержание заключения этих комиссий по представленному на рассмотрение Совета плану¹.

План обсуждается Советом на сессии вместе с бюджетом. В практике работы Советов сложился порядок, согласно которому сначала заслушивается доклад о плане экономического и социального развития, а затем — о бюджете. Такой порядок вполне оправдан, поскольку бюджет призван служить финансовым обеспечением плана, и его показатели будут депутатам понятнее, если о них сообщается после изложения заданий плана.

После содоклада постоянных комиссий Совет переходит к прениям, в ходе которых план и бюджет обсуждаются одновременно. В процессе прений депутаты имеют право не только высказать свою оценку обсуждаемого плана, но и внести любое предложение, касающееся его изменения, дополнения и т. д. В одних случаях такие предложения бывают результатом работы самого депутата над планом, в других — итогом обсуждения плана с избирателями, товарищами по работе и т. д. На практике сам Совет, как правило, такие предложения не рассматривает. Он передает их на рассмотрение своему исполнительно-распорядительному органу, который решает, принять или нет то или иное предложение. Аналогичным образом решается обычно вопрос и с предложениями постоянных комиссий².

¹ На сессиях некоторых местных Советов такие содоклады все еще не практикуются.

² Иначе обстоит дело с поправками постоянных комиссий, вопрос о которых решается непосредственно на сессии.

Такой порядок рассмотрения предложений депутатов и постоянных комиссий на сессиях Советов обусловлен главным образом тем, что не все они могут быть окончательно разрешены на сессии и учтены в утверждаемом плане. Часть из них требует тщательного дополнительного изучения и обследования, другая может быть реализована в процессе выполнения плана, например за счет дополнительно выделенных ресурсов и других источников. Однако среди предложений часто встречаются и такие, которые могут быть приняты или отклонены Советом на сессии и которые, следовательно, нет необходимости передавать на рассмотрение исполнительных органов. Вот почему есть все основания полагать, что действующий порядок рассмотрения предложений депутатов и постоянных комиссий требует изменения.

Представляется более правильным, чтобы Совет сам рассматривал подобные предложения и принимал бы по ним соответствующие решения¹. Такой порядок повысил бы значение предложений депутатов по обсуждаемым планам, способствовал бы развитию активности депутатов и постоянных комиссий как при подготовке к сессии, так и на самой сессии². В тех же случаях, когда Совет в силу указанных ранее обстоятельств не может принять определенного решения по этим предложениям, он может дать в своем решении указание правительству либо соответственно исполкому рассмотреть их или даже поручить ему изыскать возможности для их реализации. Понятно, что такое решение Совета повысит ответственность исполнительных органов за его проведение в жизнь³.

¹ См.: *Биндер М. Л., Шафир М. А.* Верховный Совет союзной республики и руководство народным хозяйством // Сов. гос-во и право. 1965. № 11. С. 16.

² Нельзя согласиться с мнением И. Н. Кузнецова о том, что порядок рассмотрения замечаний и предложений комиссий и депутатов, высказанных в ходе обсуждения плана на сессии, должен определяться разделением труда между Советом и подчиненными ему органами государственного управления и что Совет должен рассматривать только те из указанных замечаний и предложений, которые относятся к его ведению (см.: *Кузнецов И. Н.* Разграничение компетенции высших органов власти и управления СССР в области планового руководства народным хозяйством // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып. 15. 1968. С. 48 и след.). Если стать на подобный путь, то Совету практически никогда не придется рассматривать по существу вопроса замечания и предложения комиссий и депутатов в области планирования, поскольку в этой (как, впрочем, и в других) сфере вопросы исключительного ведения Советов весьма немногочисленны. Если же говорить о вопросах ведения Советов вообще, то, как известно, Советы правомочны решать любые вопросы, отнесенные к ведению подчиненных им органов государственного управления.

³ Следует заметить, что в законах союзных республик о бюджетных правах прямо предусмотрено, что предложения депутатов, внесенные при обсуждении бюджета, рассматриваются самим Советом.

Прения в Совете по рассматриваемому им плану обычно завершаются заключительным словом содокладчика, в котором, в частности, сообщается о том, какие из предложений постоянных комиссии и депутатов правительство (исполком) считает возможным принять, а какие из них отклонить и по каким мотивам¹.

Заслушав заключительное слово докладчика, Верховный Совет переходит к принятию закона о плане экономического и социального развития, проект которого вносится на его рассмотрение правительством. Закон принимается голосованием депутатов². При этом депутаты сами определяют, голосовать ли по законопроекту в целом или предварительно по частям (статьям). Если проект закона голосуется по частям, то в заключение он ставится на голосование в целом³.

Как показывает практика, Верховные Советы посредством принимаемых ими законов о планах экономического и социального развития не только утверждают эти планы, но и устанавливают некоторые их основные показатели.

Так, закон об экономико-социальном плане СССР обычно содержит показатели, характеризующие прирост национального дохода, используемого на потребление и накопление, прирост продукции промышленности, государственных капитальных вложений, грузооборота всех видов транспорта, фонда заработной платы по народному хозяйству и розничного товарооборота государственной и кооперативной торговли.

Верховные Советы союзных республик утверждают показатели прироста продукции промышленности, капитальных вложений за счет всех источников финансирования, грузооборота автомобильного транспорта общего пользования, грузооборота речного транспорта, фонда заработной платы по народному хозяйству и розничного товарооборота

¹ Кроме заключительного слова докладчика Совет может заслушивать и заключительное слово содокладчика. Однако на практике это встречается крайне редко.

² В литературе высказано предложение, чтобы проекты законов о планах утверждать путем всенародного голосования (см.: *Основин В. С.* Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 38). Однако в такой постановке вопроса нет никакой нужды, поскольку разработка планов экономического и социального развития осуществляется с учетом предложений коллективов предприятий, учреждений и организаций, а также общественных организаций, а это значит, что и проекты законов об этих планах составляются с учетом указанных предложений.

³ Следует заметить, что предварительное голосование по отдельным частям проектов законов об экономико-социальных планах в практике Верховных Советов в настоящее время фактически не используется. Это объясняется главным образом тем, что депутаты Верховных Советов вследствие тщательного предварительного изучения текстов проектов законов не нуждаются в их постатейном рассмотрении.

государственной и кооперативной торговли, а Верховные Советы автономных республик — показатели прироста продукции промышленности (местного, двойного подчинения), государственных централизованных капитальных вложений, грузооборота автомобильного транспорта общего пользования и грузооборота речного транспорта.

Верховные Советы утверждают также некоторые показатели, связанные с социально-культурным строительством.

Установление Верховными Советами только некоторых основных показателей, перечень которых не остается неизменным, не может не вызвать вопроса о критериях выбора этих показателей. Думается, что при выборе показателей для включения их в законы о государственных планах экономического и социального развития можно было бы руководствоваться следующими соображениями.

Законы о планах экономического и социального развития — одно из важнейших средств руководства Верховных Советов экономическим и социальным строительством. Поэтому они должны включать такие показатели, которые отражали бы содержание этого руководства. Как известно, одной из задач этого руководства является обеспечение комплексного развития народного хозяйства на соответствующих территориях. Это значит, что каждый закон об экономико-социальном планировании должен содержать определенный 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. Это означает, что, например, в законе о государственном плане экономического и социального развития СССР должны содержаться показатели, связанные с развитием предприятий, учреждений и организаций общесоюзного подчинения, а также показатели, характеризующие развитие предприятий, учреждений и организаций союзно-республиканского подчинения в целом по стране и в рамках каждой союзной республики.

Наконец, при выборе показателей для утверждения их соответствующим Верховным Советом необходимо исходить из соображений последовательного проведения в жизнь важнейшего принципа руководства в условиях социализма — 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.

В отличие от Верховных Советов, местные Советы завершают обсуждение планов экономического и социального развития принятием решений. При этом за основу обсуждения обычно принимается проект решения, вынесенный исполнительным комитетом. Этот проект обсуждается, изменяется в соответствии с принятыми поправками и затем ставится на голосование в качестве окончательного текста решения.

Одной из важных проблем, связанных с порядком рассмотрения и утверждения на сессиях Советов планов экономического и социального развития, является вопрос о сроках проведения этих сессий. Действующее законодательство о местных Советах не содержит на этот счет каких-либо указаний. Однако это не означает, что при выборе сроков проведения таких сессий местные Советы не связаны никакими ограничениями. Как показывает практика, такие ограничения имеются, они продиктованы соображениями наиболее рациональной и эффективной работы Советов.

Первое из них непосредственно следует из действующего порядка планирования, согласно которому утверждение планов осуществляется сверху вниз. Это означает, что каждому местному Совету наиболее целесообразно приступать к рассмотрению представленного ему целоком плана лишь после внесения в него поправок в соответствии с заданиями плана, утвержденного вышестоящим Советом. Конечно, все это не исключает для Совета возможности рассмотреть и утвердить план раньше, еще до сессии вышестоящего Совета. Однако в этом случае Совету придется позже снова возвращаться к рассмотрению утвержденного им плана с целью внесения в него необходимых поправок, вытекающих из плана, утвержденного вышестоящим Советом, либо предоставить возможность внесения этих поправок в утвержденный им план своему исполкому.

Второе ограничение тесно связано с теми календарными сроками, в рамках которых действуют утвержденные Советом планы. Эти сроки служат для Советов одновременно и своеобразными лимитами времени, в пределах которых должен быть завершен весь процесс разработки, рассмотрения и утверждения планов на очередной хозяйственный год. Опыт показывает, что выход за пределы этих лимитов, продолжение процесса планирования в ходе планируемого хозяйственного года снижает значимость утверждаемых Советами планов, существенно затрудняет организацию их выполнения.

4. Организация выполнения планов экономического и социального развития

Завершающей стадией планового процесса является организация выполнения планов¹. Следует подчеркнуть, что выполнение планов достигается в результате огромной работы по их реализации, осуществляемой всей страной, всеми трудящимися СССР. Однако специальные функции по организации выполнения планов — доведение заданий утвержденных Советами планов до исполнителей, контроль за ходом выполнения планов и принятие организационных мер, обеспечивающих преодоление встретившихся затруднений, устранение обнаруженных недостатков, решение возникающих в процессе выполнения плана вопросов о внесении необходимых изменений в его отдельные показатели — осуществляются государственными органами в рамках рассматриваемой стадии. Среди государственных органов основная роль в этой деятельности принадлежит Правительству СССР, правительствам союзных и автономных республик, призванным, как уже ранее отмечалось, принимать меры по осуществлению планов экономического и социального развития, а также плановым органам, министерствам, ведомствам, отделам и управлениям исполкомов, выполняющим всю текущую работу этой области.

Задания утверждаемого Верховным Советом СССР государственного плана экономического и социального развития СССР доводятся Госпланом СССР до министерств, ведомств СССР и Советов Министров союзных республик. Им сообщаются, как правило, все установленные в плане задания, кроме показателей, относящихся ко всему народному хозяйству (национальный доход, общественный продукт, реальные доходы на душу населения и др.).

Как уже отмечалось, на основе заданий утвержденного экономико-социального плана СССР утверждаются в окончательном виде государственные планы экономического и социального развития союзных республик, а также планы министерств, ведомств СССР.

Задания утверждаемых Верховными Советами союзных республик государственных планов экономического и социального развития доводятся Госпланами союзных республик до министерств и ведомств этих республик, Советов Министров автономных республик, исполкомов местных Советов. Министерства и ведомства СССР доводят задания утвержденных ими планов до подчиненных им отделов, управлений, производственных и промышленных объединений, предприятий и организаций.

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

Задания утверждаемых Верховными Советами союзных республик государственных планов экономического и социального развития доводятся Госпланами автономных республик до министерств и ведомств АССР, а также до соответствующих местных Советов.

Министерства и ведомства союзных и автономных республик доводят задания утверждаемых ими планов до подчиненных им отделов, управлений, объединений, предприятий и организаций.

Доведение заданий плана экономического и социального развития в виде выписок из него до отделов и управлений исполкома, а также до исполкомов нижестоящих Советов осуществляется аппаратом исполкома соответствующего Совета.

На основе заданий, установленных Советом в плане, его исполком утверждает своим управлениям и отделам, а также исполкомам нижестоящих Советов годовые и квартальные планы. В них устанавливаются задания отделам и управлениям по хозяйственному и социально-культурному строительству, подведомственному соответствующему Совету, а исполкомам нижестоящих Советов — по хозяйственному и социально-культурному строительству, подведомственному этим Советам.

В соответствии с полученными заданиями отделы и управления, а также исполкомы нижестоящих Советов утверждают планы по подведомственному им экономическому и социально-культурному строительству. В планах, утверждаемых приказами руководителей отделов и управлений, устанавливаются задания по подведомственным им предприятиям и организациям. В планах, утверждаемых решением исполкомов нижестоящих Советов, определяются задания их отделам и управлениям.

Процесс доведения заданий планов до их непосредственных исполнителей завершается разработкой и утверждением промфинпланов, стройпланов и других планов предприятий и организаций.

Одним из важных требований, предъявляемых к государственным органам в ходе доведения ими плановых заданий до исполнителей, является требование выполнения всей этой работы в кратчайшие сроки¹. Его выполнение обеспечивает заблаговременное доведение соответствующих заданий до исполнителей, исключает положение, когда нарушается непрерывность планирования, образуются промежутки между его годовыми циклами, в течение которых предприятия и организации вынуждены работать без утвержденных планов.

¹ В некоторых решениях местных Советов об утверждении планов устанавливаются конкретные сроки доведения показателей плана до исполнителей (обычно три недели). Однако отсутствие общей регламентации является одним из существенных пробелов правового регулирования планового процесса в СССР.

В настоящее время на доведение утвержденных показателей государственных планов до исполнителей уходит, как правило, четыре-пять месяцев. Думается, что эти сроки можно было бы существенно сократить посредством установления четкого порядка формирования и доведения годовых планов до исполнителей, повышения роли пятилетия планов в качестве основы для формирования годовых. В частности, в целях сокращения времени доведения утверждаемых показателей государственных планов до исполнителей было бы целесообразным для всех органов управления установить конкретные сроки выполнения этой работы и утвердить их Совету Министров СССР.

Следует подчеркнуть, что государственные органы, ответственные за доведение плановых заданий до соответствующих исполнителей, не могут выбирать эти задания по своему усмотрению. Они обязаны утверждать и доводить до сведения исполнителей все задания, которые утверждены соответствующим планом.

Выполнение планов требует большой организаторской работы не только со стороны непосредственных исполнителей, но и от Советов, их органов и депутатов, всех государственных органов, участвующих в планировании.

Для выполнения плана недостаточно довести его задания до непосредственных исполнителей. Необходимо также увязать вопросы исполнения плана между отдельными исполнителями, обеспечив тесную взаимосвязь между ними¹.

Плановые и другие органы государственного управления практикуют созыв совещаний руководителей государственных органов, учреждений и организаций, ответственных за выполнение показателей планов, на которых обсуждаются наиболее сложные вопросы организации их выполнения, проводят обмен опытом по совершенствованию планово-экономической работы и экономического стимулирования производства на предприятиях и в организациях. Они принимают также необходимые меры к своевременному и бесперебойному обеспечению исполнителей выделенными в их распоряжение материальными ресурсами.

Одной из наиболее важных задач Советов и их органов является привлечение к выполнению планов широких слоев трудящихся. С целью успешного решения этой задачи практикуется проведение производственных собраний граждан, хозяйственных активов. Центральные органы государственного управления, местные Советы, их отделы и депутаты активно содействуют проведению на предприятиях и в организациях социалистического соревнования — наиболее всеобъемлющей формы борьбы трудящихся нашей страны за выполнение

¹ Подробнее по этому вопросу см.: *Мамутов В. К.* Указ. соч. С. 175–180.

и перевыполнение планов. Сельские и поселковые Советы широко практикуют принятие социалистических обязательств, дополняющих утвержденные ими планы, направленных на мобилизацию населения на их выполнение и перевыполнение.

Неотъемлемой частью организации выполнения планов является осуществление контроля за реализацией плановых заданий. На исключительную важность этой стороны работы в области планирования обращал внимание еще в первые годы становления Советской власти В. И. Ленин. В статье «Об едином хозяйственном плане» он писал: «... Надо, чтобы экономисты, литераторы, статистики не болтали о плане вообще, а детально изучали выполнение наших планов, наши ошибки в этом практическом деле, способы исправления этих ошибок. Без такого изучения мы слепые...

Дельный экономист вместо пустяковых тезисов засядет за изучение фактов, цифр, данных, проанализирует наш собственный практический опыт и скажет: ошибка там-то, исправлять ее надо так-то»¹.

Проверка выполнения планов способствует наиболее эффективному их осуществлению. Посредством этой проверки обеспечивается прежде всего строгое соблюдение плановой дисциплины, выполнение каждым государственным органом, каждым предприятием, учреждением и каждой организацией установленных им заданий по всем количественным и качественным показателям плана.

В ходе проверки выполнения планов выявляются отдельные трудности, несоответствия и диспропорции в различных отраслях народного хозяйства. Их обнаружение способствует своевременной разработке и проведению организационных и экономических мероприятий, направленных на устранение этих диспропорций и предупреждение возможности их возникновения в будущем.

В результате проверки выявляются также неиспользованные резервы производственных мощностей, сырья, материалов, трудовых и других ресурсов. Это позволяет оперативно обеспечить корректировку планов, своевременно учесть в них те новые задачи и возможности, которые возникают в процессе их выполнения. Вместе с тем проверка выполнения планов помогает улучшить качество подготовки новых планов, учесть в них вновь выявленные потребности и возможности их удовлетворения. Таким образом, проверка является одним из важных средств дальнейшего совершенствования методики и организации экономико-социального планирования.

Одним из важных вопросов процесса планирования, тесно связанных как с организацией, так и с проверкой выполнения планов, явля-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 42. С. 344–345.

ется вопрос о внесении изменений в утвержденные Советами планы, а также в плановые задания государственных органов, предприятий и организаций.

Необходимость во внесении изменений в план экономического и социального развития может возникнуть на любом этапе осуществления этого плана. В одних случаях она вызывается естественными в условиях социалистического хозяйства причинами, когда в результате усилий коллективов предприятий улучшаются технологические процессы, снижающие нормы расхода материалов, дефицитные материалы заменяются менее дефицитными и т. п., в результате чего уменьшается потребность в определенных материалах и изделиях и возникает необходимость внести соответствующие изменения в плановые задания. В других случаях причины изменения планов кроются в просчетах, допускаемых при разработке плана на различных этапах планирования.

По общему правилу, применяемому в советском законодательстве, экономико-социальные планы изменяются и отменяются органами, их утвердившими, в пределах предоставленных им полномочий. Между тем изменения в планы, утверждаемые Советами, обычно вносятся не самими Советами, а органами государственного управления, причем даже без последующего уведомления об этом соответствующего Совета. Так, государственные планы экономического и социального развития СССР по Положению о Госплане СССР (п. 5 «е») могут изменяться Госпланом СССР на основании решений Правительства СССР или в связи с введением новых цен, не учтенных в утвержденном плане, а также Государственным комитетом СССР по науке и технике в связи с решением основных научно-технических проблем¹. Государственные планы экономического и социального развития союзных республик могут изменяться Госпланами этих республик в части заданий по приему студентов и учащихся и выпуску специалистов из высших и средних специальных учебных заведений без выделения дополнительных ассигнований на эти цели и т. д.

Думается, что такой порядок изменения планов, утвержденных Советами, ущемляющий их исключительные полномочия в области планирования, нуждается в изменении, в результате которого решающее слово по всем вопросам, связанным с внесением поправок в плановые показатели, должно всегда оставаться за соответствующими Советами. Поэтому вполне приемлемым в этом смысле представляется высказанное в литературе предложение о том, чтобы Советы утверждали изменения в планах, которые были внесены их исполнительными орга-

¹ СП СССР. 1968. № 18. Статья 122, п. 5.

нами в период между сессиями Совета¹. Представляется, что введение такого порядка внесения изменений в планы способствовало бы обеспечению их стабильности и дальнейшему укреплению государственной плановой дисциплины.

Назрела необходимость решить также вопрос о практике изменения планов путем установления дополнительных заданий. Думается, что любое дополнительное задание представляет собой обычное изменение плана. Поэтому, видимо, следовало бы установить в законодательном порядке правило, согласно которому каждое дополнительное задание должно устанавливаться только путем включения его в план в порядке, предусмотренном для внесения изменений в утвержденные планы².

Говоря об изменениях, вносимых в установленные предприятиям и организациям плановые показатели, следует иметь в виду, что встречаются случаи, когда внесение этих изменений не вызывается соответствующими объективными причинами, а является следствием такого переноса плановых заданий из квартала в квартал, в результате которого задания последующего квартала, так же как и годовой план, оказываются совершенно нереальными и требуют соответствующих корректив. Вот почему одной из наиболее важных задач, решаемых в ходе проверки выполнения плана, является тщательный анализ причин внесения изменений в утверждаемые предприятиям и организациям показатели, обеспечение контроля за правильностью и обоснованностью этих изменений.

¹ См.: *Шеремет К. Ф.* Компетенция местных Советов. М., 1968. С. 94.

² См.: *Иванов Г.* Правовые вопросы планирования народного хозяйства. С. 15.

Кутафин О. Е.

МЕСТНЫЕ СОВЕТЫ И НАРОДНО-ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ¹

ВВЕДЕНИЕ

Современный этап развития социалистической государственности характеризуется последовательным повышением роли Советов, развитием их функций во всех сферах государственной жизни. Одной из наиболее существенных черт этого процесса является усиление влияния Советов на развитие общественного производства, повышение их роли в решении задач хозяйственного и социально-культурного строительства.

Степень влияния Советов на хозяйственную жизнь страны является важным показателем развития социалистической демократии в этой области жизни общества, а следовательно, и развития социального управления в целом. Дело в том, что в условиях социализма, экономическую основу которого составляет общественная собственность на средства производства, управление народным хозяйством не может не носить характера общественного управления, субъектом которого постепенно становится весь советский народ — собственник средств производства. В результате управление народным хозяйством является сферой активной общественной деятельности миллионов трудящихся.

Практика социалистического и коммунистического строительства выработала немало эффективных форм участия трудящихся в управлении народным хозяйством. Однако наиболее важной из них являются Советы — всеохватывающая организация народа, основная форма народовластия в нашей стране. Решение Советами важнейших задач руководства хозяйственным и социально-культурным строительством обеспечивает наиболее реальное и всеобъемлющее участие трудящихся в управлении народным хозяйством, вносит в это управление максимум демократизма. В свою очередь обеспечение подлинного демократизма в руководстве народным хозяйством служит надежной гарантией научно обоснованного подхода к принятию важнейших хозяйственных решений, исключая возможность субъективизма

¹ *Кутафин О. Е.* Местные Советы и народно-хозяйственное планирование. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1976. 143 с.

в процессе их выработки, имеет огромное значение для успешной реализации этих решений, которая становится кровным делом миллионов людей. Таким образом достигается выполнение важнейшей задачи — дальнейшее совершенствование руководства хозяйственным и социально-культурным строительством.

Вот почему КПСС придает особое значение всестороннему повышению роли Советов в руководстве народным хозяйством. Благодаря принятым ею в этом направлении мерам успешно развивается процесс дальнейшей концентрации в руках Советов основных руководящих функций во всех областях хозяйственного и социально-культурного строительства, тесно связанный с общими процессами совершенствования социального управления и развития социалистической демократии. Ярким выражением этого развития является последовательное повышение роли Советов в планировании народного хозяйства.

Деятельность в области народно-хозяйственного планирования занимает одно из наиболее важных мест в работе всех Советов по руководству хозяйственным и социально-культурным строительством. Она находит отражение во многих актах Верховных Советов. Ею в значительной мере определяются основные направления организаторской работы местных Советов. По мере дальнейшего повышения роли представительных органов государственной власти в планировании народного хозяйства влияние этой деятельности на всю работу Советов еще более усиливается. «Они призваны, — указывается в утвержденных XXV съездом КПСС «Основных направлениях развития народного хозяйства СССР на 1976—1980 годы», — еще более активно влиять на развитие экономики и культуры, уделять неослабное внимание увеличению производства товаров для населения, благоустройству городов и сел, улучшению народного образования, здравоохранения, торговли, общественного питания и бытового обслуживания».

В этих условиях всестороннее изучение деятельности Советов в области народно-хозяйственного планирования в ее становлении, развитии и взаимосвязи с другими направлениями их работы приобретает особую актуальность.

Настоящая книга, посвященная деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования, имеет целью в какой-то мере способствовать выполнению этой задачи. В ней дается общая характеристика деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования, рассматривается их компетенция в этой области, рассказывается об организации работы местных Советов в области, народно-хозяйственного планирования.

ГЛАВА I

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ В ОБЛАСТИ НАРОДНО-ХОЗЯЙСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

1. Народно-хозяйственное планирование и роль местных Советов в его осуществлении

Неотъемлемой чертой социалистической системы хозяйства, одним из ее коренных преимуществ перед капиталистической системой хозяйства является планомерное развитие производительных сил. Потребность в планомерном ведении хозяйства существует в любом обществе с высоким уровнем развития общественного разделения труда. Однако в условиях капитализма частная собственность на средства производства служит непреодолимой преградой для планомерного развития производительных сил. Об эту преграду разбиваются любые попытки государственно-монополистического регулирования в капиталистических странах, и их экономика в целом развивается стихийно, с постоянным нарушением пропорциональности. Именно поэтому ей присущи кризисные явления, безработица, громадные и бессмысленные потери общественного труда и материальных ценностей.

На принципиально иных основах строится социалистическая экономика. В социалистическом обществе, где вся власть и все средства производства находятся в руках народа, планомерное руководство хозяйством является объективной необходимостью. Оно обусловлено самой сущностью социалистического строя, присущим социализму высоким уровнем общественного разделения труда при всевозрастающих масштабах производства, его концентрации, специализации и кооперировании производства. Все это требует превращения «всего государственного экономического механизма в единую крупную машину, в хозяйственный организм, работающий так, чтобы сотни миллионов людей руководились одним планом...»¹

Однако и в условиях социалистического общества необходимость и возможность планомерного развития народного хозяйства реализуются не автоматически. Такое развитие является результатом осознанной деятельности людей, воплощенной в планировании.

Планирование народного хозяйства — важнейшая составная часть деятельности Советского государства по руководству хозяйственной и социально-культурной жизнью общества, основанная на познании и сознательном применении объективных экономических законов. Оно включает установление обязательных к исполнению заданий по отраслям, сферам производства и районам страны, доведение их до исполнителей и органи-

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

зацию их выполнения. Эти задания содержатся в государственных планах развития народного хозяйства СССР, разрабатываемых в соответствии с директивными указаниями Коммунистической партии.

Планирование в условиях социализма — основа научного руководства народным хозяйством, центральное звено, сердцевина руководства¹. Поэтому оно неразрывно связано со всеми сферами практической деятельности государства, отражает общую направленность всей системы его хозяйственных и социально-культурных мероприятий, оказывает на них определяющее влияние. «Хозяйственная жизнь СССР, — записано в ст. 11 Конституции СССР, — определяется и направляется государственным народно-хозяйственным планом в интересах увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности».

Свои задачи в области народно-хозяйственного планирования Советское государство решает посредством своих органов, подавляющее большинство которых в той или иной мере принимает участие в этой работе. Однако решающую роль в области народно-хозяйственного планирования в силу его особого значения в жизни страны должны, конечно, играть именно те органы государства, которые концентрируют в своих руках наиболее важные руководящие функции, оказывают определяющее влияние на управление всеми делами страны. Такими органами у нас, как известно, являются Советы — представительные органы народа, обладающие всей полнотой государственной власти в стране.

Осуществление Советами руководящих функций в области народно-хозяйственного планирования имеет ряд несомненных достоинств. Оно дает возможность государству при осуществлении плановой деятельности в полной мере использовать преимущества Советов как всеохватывающей организации народа, наиболее тесно связанной с массами, представляющей все социальные слои общества, руководящей всеми сторонами жизни государства и способной в силу всех этих своих черт наиболее полно и глубоко решать важнейшие народно-хозяйственные проблемы страны.

Вместе с тем осуществление этих функций исключительно важно и для самих Советов. Для них это одна из важнейших гарантий их полномочия. Без осуществления этих функций Советы были бы не способны достаточно полно осуществлять руководство экономическим и социально-культурным строительством, рациональным использованием имеющихся на их территории ресурсов, оказывать решающее воздействие на все стороны развития народного хозяйства страны.

¹ Брежнев Л. И. Ленинским курсом. Речи и статьи. Т. 3. М., Политиздат. С. 268.

Советы объединяют и направляют деятельность всех государственных органов, предприятий, учреждений и организаций, связанную с планированием народного хозяйства на подведомственной им территории.

Общее руководство планированием народного хозяйства в масштабе всей страны осуществляет Верховный Совет СССР. Он одобряет пятилетние и годовые государственные планы развития народного хозяйства СССР, утверждает их основные показатели и осуществляет контроль за претворением этих показателей в жизнь. Руководство планированием народного хозяйства в союзных и автономных республиках возложено на Верховные Советы этих республик.

Являясь составной частью единой демократически централизованной системы Советов, важные самостоятельные функции в области народно-хозяйственного планирования (плановые функции)¹ выполняют местные Советы. Они осуществляют руководство планированием подчиненного им хозяйственного и социально-культурного строительства и координацию ряда важных сторон планирования деятельности не подчиненных им предприятий, учреждений и организаций. Им принадлежит важная роль в деле комплексного развития производительных сил на подведомственной территории, рационального использования ее ресурсов, развития межотраслевых связей.

Эти функции осуществляются местными Советами в рамках подведомственной им территории. Однако их значение выходит далеко за ее пределы. Оно носит общегосударственный характер. Такое значение плановых функций местных Советов определяется прежде всего тем, что планирование народного хозяйства в нашей стране представляет единый процесс, все составные части которого тесно взаимосвязаны. Это обусловлено единством всего процесса социалистического расширенного воспроизводства, единством самой системы социалистического хозяйства, тесной взаимосвязанностью всех ее отраслей.

Общегосударственное значение плановых функций местных Советов определяется еще и тем, что эти Советы осуществляют непосредственное плановое руководство рядом важнейших участков народного хозяйства, имеющих решающее значение для его успешного развития (например, сельское хозяйство) либо занимающих ведущее положение в деле удовлетворения повседневных нужд населения (например, коммунально-бытовое и социально-культурное обслуживание).

Одним из существенных моментов, определяющих важную роль плановых функций местных Советов в планомерном развитии всего

¹ Здесь и в последующем под плановыми функциями местных Советов следует понимать их функции в области народно-хозяйственного планирования.

народного хозяйства страны, служит также и то, что местные Советы в силу самой природы социалистического хозяйства и всей организации государственной власти строят всю свою работу, в том числе и плановую, в тесном взаимодействии с не подчиненными им предприятиями и хозяйственными организациями, расположенными на их территории. От этого в значительной мере зависит комплексное и рациональное использование всех ресурсов страны, успешное выполнение общегосударственного плана, дальнейший подъем социалистической экономики.

Велико значение местных Советов в проверке выполнения народно-хозяйственных планов. Как представительные органы государственной власти на своей территории местные Советы несут ответственность за проведение в жизнь на местах законов и постановлений центральных органов, в том числе и тех из них, которые связаны с вопросами народно-хозяйственного планирования, осуществляют контроль за рациональным использованием минерально-сырьевых, лесных, водных, энергетических и других ресурсов.

В процессе реализации своих плановых функций местные Советы осуществляют деятельность, которая не ограничивается одним лишь процессом планирования. Она включает также ряд важных правовых и организационно-массовых мероприятий, призванных обеспечить успешное осуществление этого процесса. В совокупности все эти действия местных Советов составляют их работу в области народно-хозяйственного планирования.

Деятельность местных Советов в области народно-хозяйственного планирования является разновидностью их плановой деятельности в широком смысле слова, включающей наряду с народно-хозяйственным планированием и другие виды плановой деятельности. К ним относится прежде всего работа местных Советов в области социального, финансового и организационного планирования.

Социальное планирование — это система мероприятий, направленных на плановое регулирование социальных процессов. Оно охватывает социальную сторону всех сфер общественной жизни (экономики, политики, культуры, идеологии)¹. Центральной проблемой социального планирования является обеспечение оптимального функционирования и развития социальной структуры общества (классов, социальных групп, национальных общностей, трудовых коллективов) в направлении достижения его социальной однородности². Посредством социального планирования достигается соответствующая про-

¹ См.: Ельмеев В. Я. Проблемы социального планирования. Лениздат, 1973. С. 19.

² См.: Афанасьева В. Г. Социальное планирование и управление // Теоретические проблемы социального управления. Вып. II. М., 1968. С. 22.

порциональность в развитии различных сфер общественной жизни, классов и социальных групп, общества и личности и т. д.

Как показывает практика, деятельность местных Советов в области социального планирования распространяется на такие объекты, как социальная и квалификационная структура коллектива, культурно-технический уровень работников, условия труда, материальное благосостояние и жилищные условия, социальные отношения в коллективе и общественно-политическая активность трудящихся, коммунистическое воспитание и развитие личности¹.

Под финансовым планированием понимается плановое руководство деятельностью, связанной с финансовым обеспечением хозяйственного и социально-культурного строительства. На местах финансовое обеспечение хозяйственного и социально-культурного строительства направляется целой системой финансовых планов, основными элементами которой служат: финансовые планы государственных хозрасчетных предприятий и организаций; финансовые планы колхозов, местные бюджеты, планы долгосрочного и краткосрочного кредитования; бюджет государственного страхования; бюджет социального страхования; финансовые планы общественных организаций; квартальные кассовые планы Государственного банка.

Из всех финансовых документов местные Советы утверждают только местные бюджеты². Однако и другие финансовые планы тесно связаны с развитием местного хозяйства и социально-культурного строительства³.

Организационное планирование представляет собой такой вид деятельности местных Советов, посредством которого плановое руководство распространяется на организацию самого руководства, на все стороны организационной деятельности местных Советов⁴.

В рамках этой деятельности осуществляется планирование работы Советов, их исполнительных комитетов, постоянных комиссий, депутатских групп и отдельных депутатов, плановых комиссий, отделов и управлений исполкомов и т. д.

¹ Экономическое и социальное планирование в масштабе района. Лениздат, 1973. С. 3—17.

² Более подробно по этому вопросу см.: *Химичева Н. И.* Бюджетные права областных (краевых) Советов депутатов трудящихся. М.: Юрич. лит-ра, 1966; *Она же.* Бюджетные права сельского, поселкового Совета. М.: Юрич. лит-ра, 1969; *Ровинский Е. А., Горбунова О. Н.* Бюджетные права местных Советов депутатов трудящихся. М., 1972.

³ Планирование местного хозяйства и культурного строительства. М.: Экономика, 1968. С. 268.

⁴ См.: *Барабашев Г. В. Шеремт К. Ф.* Советское строительство. М.: Юрич. лит-ра, 1974. С. 318.

Являясь разновидностью плановой деятельности местных Советов, работа этих Советов в области народно-хозяйственного планирования обладает целым рядом специфических черт, существенно отличающих ее от всех других видов деятельности. Однако это совсем не означает, что она обособлена от них, что между нею и другими видами плановой деятельности не существует известных связей. Наоборот, деятельность местных Советов в области народно-хозяйственного планирования осуществляется в тесной взаимосвязи со всеми другими видами плановой деятельности.

Во-первых, народно-хозяйственное планирование не является сугубо экономическим планированием. В нем отражаются все изменения, происходящие в социальной структуре социалистического общества, социальные проблемы, связанные с жизнью человека. Народно-хозяйственное планирование, подчеркивал А. Н. Косыгин, — «это, собственно говоря, не просто экономическая деятельность, как часто многие считают. Это разработка социальных проблем, проблем, связанных с повышением уровня жизни народа. Планы рассматриваем как комплекс экономических и социальных задач, которые предстоит решить в плановом периоде, как комплекс всех вопросов, связанных с жизнью человека»¹.

Во-вторых, социальное планирование тесно связано и с экономической стороной народно-хозяйственного планирования, поскольку последняя также в известной мере решает и социальные задачи². Наконец, экономическое планирование как важнейший элемент народно-хозяйственного планирования служит той основой, на которой базируются и с помощью которой обеспечиваются социальные мероприятия³.

Народно-хозяйственное планирование на местах находится также в тесной взаимосвязи с финансовым планированием, поскольку местные бюджеты являются финансовым выражением местных народно-хозяйственных планов, служат фондами денежных средств, используемых на финансирование мероприятий, предусмотренных народно-хозяйственными планами.

Тесно взаимосвязано народно-хозяйственное планирование на местах и с организационным планированием, так как последнее выступает одним из важных средств осуществления всех задач и функций местных Советов, в том числе и в области народно-хозяйственного планирования.

¹ Плановое хозяйство. 1966. № 4. С. 3.

² См.: *Афанасьев В. Г.* Социальное планирование и управление // Теоретические проблемы социального управления. Вып. II. С. 22–25.

³ См.: *Ельмеев В. Я.* Проблемы социального планирования. С. 17.

Осуществляемая в тесной взаимосвязи со всеми другими видами плановой деятельности местных Советов их работа в области народно-хозяйственного планирования вместе с тем занимает ведущее место во всей плановой деятельности местных Советов, служит ее основой. В этом находит отражение определяющая роль экономики по отношению ко всем другим сферам жизни общества.

2. Развитие функций местных Советов в области народно-хозяйственного планирования

Главное направление деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования всегда составляла их работа, связанная с планированием развития подчиненного Советам хозяйства и социально-культурного строительства. Однако место этой работы в общей деятельности местных Советов, ее содержание, объем и эффективность на разных этапах развития Советского государства были различными. Они определялись в первую очередь степенью централизации государственного руководства, которая находила свое отражение в объеме полномочий местных Советов в области планирования подчиненного им хозяйства и социально-культурного строительства, в их фактическом содержании, а также в объеме и структуре самого хозяйства, подчиненного им 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 подчиненным им хозяйством. Во-первых, возможности осуществлять такое руководство были ограничены у сельских и поселковых Советов, являющихся в нашей стране самым многочисленным видом местных представительных органов государственной власти. Во-вторых, все другие местные Советы, располагая правом планировать развитие подчиненного им хозяйства, фактически не имели возможности реализовать его в полной мере, так как не только основные, но и ряд других показателей планов заранее определялся вышестоящими органами. Все это сковывало инициативу местных Советов, снижало их ответственность за состояние дел в подчиненном им хозяйстве.

Начавшийся с середины 50-х годов процесс повышения роли местных Советов в области планирования, являвшийся 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 подчиненным им хозяйством, которые с точки зрения эффективности этого руководства нуждались в коренном изменении.

Активное участие местных Советов в плановой деятельности¹ может быть действительно эффективным лишь в условиях, когда на практике в полной мере обеспечено сочетание планового централизованного руководства в масштабах всей страны, необходимого для последовательного проведения в жизнь политики Коммунистической партии и Советского государства, с самостоятельностью и широкой инициативой местных органов государственной власти в области народно-хозяйственного планирования. Именно такие условия и были созданы в результате ряда мер, предпринятых для коренного улучшения планирования в стране.

Начало этому процессу было положено принятием постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 марта 1955 г. «Об изменении практики планирования сельского хозяйства»². Осудив существовавшую практику «бюрократического, чрезмерно раздутого, оторванного от жизни планирования», ЦК КПСС и Советское правительство установили новый порядок планирования сельскохозяйственного производства.

Согласно этому порядку, действующему в своих основных чертах и в настоящее время, планирование сельскохозяйственного производства начинается не сверху, как это было раньше, а снизу.

В последующие годы основные черты нового порядка планирования сельского хозяйства были распространены на планирование всего народного хозяйства, в том числе и местного.

Так, постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 мая 1958 г. «О мерах по улучшению планирования народного хозяйства»³ было установлено, что в основе всей системы планирования должны быть планы, составленные самими предприятиями, стройками и т. д.

Одновременно указанным постановлением был установлен и ряд других важных требований, предъявляемых к народно-хозяйственному 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.

¹ Здесь и в последующем под плановой деятельностью местных Советов следует понимать их работу в области народно-хозяйственного планирования.

² Директивы КПСС и Советского правительства по хозяйственным вопросам. Т. 4. М.: Госполитиздат, 1958. С. 365–367.

³ СП СССР. 1958. № 9. Статья 75.

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, исполкомы Советов. Здесь разрабатываются проекты сводных планов, направляемые в плановую комиссию исполкома соответствующего Совета, которая 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 народно-хозяйственного плана республики или плана местного хозяйства и социально-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 и неуклонное повышение жизненного уровня трудящихся.

В целях увязки планов производства и строительства с планами материально-технического снабжения и обеспечения правильного направления материальных ресурсов кроме контрольных цифр к составлению перспективных планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства местным Советам вышестоящими органами устанавливаются планы материально-технического снабжения и задания по поставкам продукции, в соответствии с которыми они утверждают для подчиненных предприятий, организаций 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 принимаются за основу задания перспективного плана, в которые вносятся необходимые поправки, вытекающие из хода выполнения плана, потребностей местного хозяйства и хозяйственных связей.

Меры, принятые по улучшению планирования народного хозяйства, создали исключительно благоприятные условия для развития творческой инициативы местных Советов, для усиления их влияния на весь процесс планирования народного хозяйства страны. Мест-

ные Советы и их органы получили возможность активно участвовать не только в организации выполнения установленных для них вышестоящими органами показателей народно-хозяйственных планов, но и в формировании этих показателей посредством представления своих предложений по соответствующим плановым показателям директивным органам, а также путем самостоятельной разработки проектов перспективных и текущих планов развития подчиненного им хозяйства и социально-культурного строительства, представляемых в вышестоящие плановые органы в качестве их предложений, в которых в полной мере выражены местные нужды и потребности.

Новым этапом в развитии творческой инициативы Советов явились решения мартовского и сентябрьского (1965 г.) пленумов ЦК КПСС, создавшие условия, в которых наиболее последовательное сочетание планового централизованного руководства с самостоятельностью и инициативой местных органов государственной власти находит выражение в самой системе показателей народно-хозяйственного плана. При новой организации планирования, предусмотренной этими решениями, утверждаемые вышестоящими органами показатели плана, число которых значительно сокращено, дают возможность местным Советам, подчиненным им органам, предприятиям и организациям по собственной инициативе, экономически стимулируемой этими показателями, выбирать наилучшие для государства варианты выполнения планов, составленные с полным учетом местных интересов.

Вместе с тем эти решения, направленные на повышение экономической эффективности общественного производства, открыли широкие возможности для установления наиболее целесообразных и эффективных форм планового руководства местных Советов подчиненными им предприятиями и организациями.

Процесс совершенствования порядка планирования местного хозяйства и социально-культурного строительства сочетался со значительным увеличением объема деятельности местных Советов в области планирования подчиненного им хозяйства. Оно определялось главным образом двумя основными факторами: во-первых, ростом объема подчиненного им хозяйства и, во-вторых, вовлечением в эту работу низовых звеньев 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.

Другим важным явлением, способствующим увеличению объема, подчиненного местным Советам хозяйства, стал процесс преодоле-

ния 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 обслуживания¹.

Заметное влияние на увеличение объема деятельности местных Советов в области планирования подчиненного им хозяйства и социально-культурного строительства оказало вовлечение в эту работу сельских и поселковых Советов. Учрежденные в 1957–1959 гг. в союзных республиках Положения об этих Советах возложили на них рассмотрение и утверждение планов культурно-бытового строительства на своей территории², а принятые в 1968–1969 гг. Законы о сельских и поселковых Советах союзных и автономных республик уточнили задачи этих Советов в области планирования подчиненного им хозяйства, возложив на них утверждение планов подчиненного им хозяйства и социально-культурного строительства, а также производственно-финансовых планов подчиненных им предприятий, учреждений и организаций³.

Одной из наиболее важных черт, свойственных современному развитию деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования, является комплексный подход к развитию народного хозяйства на подведомственной им территории.

Проблема комплексного развития народного хозяйства всегда находилась в центре внимания нашей партии и государства. Еще на заре Советской власти В. И. Ленин в своей работе «Наказ от СТО местным советским учреждениям» писал: «Отсутствие на местах согласованной работы различных ведомств — 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»⁴.

В настоящее время в условиях усиления централизованного руководства хозяйством через отраслевые органы управления необходимость уси-

¹ См.: *Шеремет К. Ф.* Местные Советы в системе органов государства и особенности развития их функций // Сов. гос-во и право. 1968. № 8. С. 97.

² См., напр.: Статья 4 Положения о сельском Совете депутатов трудящихся РСФСР // ВВС РСФСР. 1957. № 1. Статья 2.

³ См., напр.: Статья 10 Закона о сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся РСФСР // ВВС РСФСР. № 3. Статья 1148.

⁴ *Ленин В. И.* Полн. собр. соч. Т. 43. С. 278–279.

ления внимания к вопросам межотраслевой увязки, задачам комплексного подхода при решении отраслевых проблем назрела особенно остро¹.

В нашей стране проблема комплексного планирования в масштабах всего народного хозяйства практически решена уже давно. Пятилетние, а также годовые планы развития народного хозяйства СССР всегда носили комплексный характер. Однако решение новых важных экономических и социально-политических задач требует согласования усилий всех предприятий и организаций независимо от их ведомственной подчиненности не только в масштабах всей страны, союзных и автономных республик, но и в рамках отдельных административно-территориальных единиц.

В этих условиях проблема обеспечения комплексного развития народного хозяйства в рамках территорий краев, областей и других административно-территориальных единиц все больше выдвигается на первый план. Поэтому за последние годы был принят ряд правовых актов, предусматривающих проведение различных мероприятий, направленных на обеспечение комплексного подхода к проблемам планирования развития народного хозяйства на соответствующих территориях, установление необходимых пропорций в развитии народного хозяйства, совершенствование межотраслевых внутрихозяйственных связей, повышение эффективности общественного производства.

Комплексное развитие народного хозяйства предполагает правильное размещение новых, а также согласованную с местными интересами и возможностями реконструкцию существующих предприятий, их дальнейшее развитие. Правильно решать все эти вопросы сверху, без согласований с соответствующими Советами, конечно, трудно. Поэтому местным Советам была предоставлена возможность рассматривать разрабатываемые отраслевыми органами задания на проектирование новых, реконструкцию и расширение действующих предприятий, находящихся на подведомственной им территории, и представлять в случае необходимости предложения в соответствующие вышестоящие органы. Кроме того, на них возложено также рассмотрение проектов планов предприятий и организаций вышестоящего подчинения, расположенных на их территории.

Такой метод координации Советами деятельности предприятий и организаций вышестоящего подчинения имеет исключительно важное народно-хозяйственное значение. Он призван обеспечить местным органам государственной власти возможность активно влиять на весь процесс экономического развития на подведомственной им территории, на рациональное размещение производительных сил,

¹ См.: *Брежнев Л. И.* Ленинским курсом: речи и статьи. Т. 3. С. 267–269.

не допускать узковедомственного подхода при решении важнейших вопросов хозяйственного строительства.

Большая роль отводится в настоящее время местным Советам и в деле рационального использования земельных, водных, лесных, топливно-энергетических, трудовых и иных ресурсов, являющегося важнейшей предпосылкой комплексного развития народного хозяйства. Научная основа решения такого рода вопросов может быть обеспечена прежде всего разработкой балансов использования этих ресурсов, осуществлением контроля за рациональным их использованием. На местные Советы и подчиненные им органы возложено сохранение балансов использования трудовых ресурсов, местных строительных материалов и топлива, земельного баланса, баланса денежных доходов и расходов населения и других балансов, необходимых для планомерного развития хозяйств подведомственных территорий, а также осуществление контроля за рациональным использованием минерально-сырьевых, лесных, водных, энергетических и других ресурсов.

Разработка указанных балансов является основой для увязки отраслевых планов развития народного хозяйства независимо от ведомственного подчинения. Эта увязка на практике обеспечивается двумя основными путями. Одним из них служит разработка координационных планов.

Осуществляемая краевыми, областными, городскими и районными Советами плановая увязка посредством сводных координационных планов охватывает вопросы производства товаров культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода, выпускаемых на предприятиях местной промышленности, министерств и ведомств СССР и союзных республик; жилищного, культурно-бытового строительства на всей территории этих 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 мероприятий по трудовому устройству молодежи.

Составление координационных планов позволяет местным Советам не только активно влиять на направления развития целого ряда отраслей хозяйственного и социально-культурного строительства в интересах наиболее полного удовлетворения нужд и запросов местного населения, но и создавать наиболее благоприятные условия для их успешного развития прежде всего путем решения целого ряда 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, подкрепляют планы заданиями

по дополнительному производству местных строительных материалов, предупреждают возможные затруднения с подготовкой документации, финансовым и материально-техническим обеспечениемстроек и т. д.

Важное значение для взаимодействия отраслевого и территориального планирования имеет также предусмотренная постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 21 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов»¹ разработка сводных перспективных и годовых планов охраны природы на территории краев, областей и крупных промышленных центров, предусматривающих мероприятия по охране природы, под лежащие выполнению всеми предприятиями и организациями независимо от их ведомственной подчиненности.

Другой путь координации местными Советами деятельности всех расположенных на их территории предприятий и организаций независимо от подчиненности, представляющий оптимальный вариант такой координации, состоит в разработке комплексных планов развития хозяйства и культуры в рамках территории деятельности соответствующих Советов. И отличие от координационных планов, охватывающих только часть народного хозяйства, расположенного на подведомственной Совету территории, наиболее тесно связанную с обслуживанием населения, комплексные планы охватывают все народное хозяйство в рамках соответствующей административно-территориальной единицы.

Расширение прав местных Советов в деле обеспечения комплексного развития народного хозяйства способствовало существенной активизации их деятельности в этой области, дальнейшему совершенствованию всей плановой работы в нашей стране. Местные Советы стали рассматривать широкий круг проблем, связанных с работой всех предприятий и организаций, расположенных на подведомственной им территории, с соблюдением пропорций в развитии народного хозяйства, чаще ставить перед союзными и республиканскими органами важные вопросы хозяйственного и социально-культурного строительства.

Широкое распространение получила практика рассмотрения и утверждения местными Советами комплексных планов развития отраслей народного хозяйства, расположенных на подведомственной им территории.

Новым этапом в деле развития комплексного планировании на местах явилось принятие рядом городских, районных в городах и других Советов комплексных планов экономического и социального развития, представляющих собой более высокую ступень решения ком-

¹ СП СССР. 1973. № 2. Статья 6.

плексных проблем развития хозяйственного и социально-культурного строительства на подведомственных Советам территориях.

Опыт показывает, что повышение комплексности планирование на местах, обеспечивающее правильное сочетание территориального планирования с отраслевым, создает условия для максимального повышения эффективности общественного производства, специализации сельского хозяйства и более полного вовлечения трудоспособного населения в производство.

Вот почему XXV съезд партии в «Основных направлениях развития народного хозяйства СССР на 1976–1980 годы» снова подчеркнул необходимость обеспечить «более полное сочетание отраслевого и территориального принципов планирования», улучшить «комплексное планирование экономического и социального развития на предприятиях, в объединениях, в районах и городах»¹.

3. Принципы деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования

В основе деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования лежит ряд принципов, представляющих важнейшие, исходные ее начала, обеспечивающие наиболее полное выражение в плановых актах местных Советов политики Коммунистической партии, общегосударственных интересов, а также интересов и потребностей местного населения.

Плановая деятельность — составная часть работы местных Советов. Поэтому часть ее принципов целиком совпадает с основными принципами социалистического демократизма, составляющими фундамент всей работы Советов.

Вместе с тем в принципах плановой деятельности местных Советов находят отражение и специфические особенности этой работы, свойственные ей как особому виду деятельности местных Советов, существенно отличающемуся от всех других ее видов.

Среди принципов плановой деятельности местных Советов перво-степенное значение имеет принцип партийности. Суть его заключается в руководстве плановой деятельностью местных Советов со стороны Коммунистической партии.

Играя руководящую роль в хозяйственном строительстве как в центре, так и на местах, КПСС определяет основные хозяйственно-политические задачи, стоящие перед местными Советами на каждом историческом этапе, обеспечивает правильное руководство всей

¹ Основные направления развития народного хозяйства СССР на 1976–1980 гг. М.: Политиздат, 1976. С. 18.

их экономической деятельностью, придает ей планомерный, научно обоснованный характер.

Одним из важнейших воплощений политики Коммунистической партии являются народно-хозяйственные планы. Партия руководит их разработкой, организует трудящихся на их выполнение, постоянно заботится о развитии теории и совершенствовании практики социалистического планирования.

Коммунистическая партия Советского Союза уделяет большое внимание вопросам повышения научного уровня планирования. Признав необходимым продолжать линию на совершенствование управления народным хозяйством, на улучшение планирования, партия подчеркивает необходимость повышения научной обоснованности и сбалансированности планов, оптимального сочетания отраслевого и территориального планирования, обеспечения комплексного решения крупных народно-хозяйственных проблем, повышения ответственности кадров за выполнение государственных планов и заданий.

В своей политике КПСС исходит из необходимости соблюдения общегосударственных интересов, правильно сочетающихся с интересами мест, строгой государственной дисциплины. Именно поэтому одним из важнейших требований принципа партийности в плановой деятельности является недопустимость местничества и ведомственности в подходе к развитию народного хозяйства и его отдельных отраслей.

С принципом партийности тесно связан принцип демократического централизма. Принцип демократического централизма в плановой деятельности местных Советов находит выражение прежде всего в том, что вся эта деятельность осуществляется в рамках централизованного государственного планирования, является его составной частью. В ее основе лежат плановые задания, устанавливаемые вышестоящими государственными органами. Эти органы определяют также основные направления и порядок плановой деятельности местных Советов. Они осуществляют контроль фактического осуществления местными Советами своих полномочий в области планирования, соблюдения требований демократизма и законности в их работе, своевременного и полного выполнения установленных для них плановых заданий.

В. И. Ленин указывал, что без централизованного планового руководства нельзя построить социализм, ибо построение социализма «есть построение централизованного хозяйства, хозяйства из центра...»¹.

Однако, выступая за необходимость централизма в условиях советского общественного и государственного строя и, в частности, в области планового руководства народным хозяйством, В. И. Ленин

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 37. С. 422.

неоднократно подчеркивал, что он отстаивает исключительно демократический централизм¹.

Централизм в планировании советского народного хозяйства является демократическим, потому что он сочетает централизованное плановое руководство с широкой инициативой мест, с учетом их особенностей. В нем воплощено ленинское указание о том, что «централизм, понятый в действительно демократическом смысле, предполагает в первый раз историей созданную возможность полного и беспрепятственного развития не только местных особенностей, но и местного почина, местной инициативы, разнообразия путей, приемов и средств движения к общей цели»².

Действуя в рамках демократически централизованного планового руководства, местные Советы в области плановой деятельности располагают достаточно широкой степенью самостоятельности. Организация плановой работы построена таким образом, что в общегосударственных народно-хозяйственных планах устанавливаются лишь основные, решающие задания, определяющие главные направления, темпы и пропорции в развитии народного хозяйства. Следовательно, местные Советы располагают всеми необходимыми возможностями для того, чтобы в соответствии с общегосударственными заданиями самостоятельно разрабатывать свои народно-хозяйственные планы.

Ярким проявлением демократического централизма в плановой работе является также и то, что разработка планов начинается снизу. Это дает возможность местным Советам не только полнее использовать свои возможности, шире проявлять инициативу, но и оказывать заметное влияние на содержание плановой деятельности вышестоящих органов, особенно в плане более полного учета в ней местных особенностей и интересов. Следует также отметить, что местные Советы пользуются полной самостоятельностью в проведении своей организаторской работы, обеспечивающей выполнение утвержденных ими планов.

Соотношение централизации и самостоятельности мест в планировании не остается неизменным на различных этапах развития нашего общества. Оно зависит от уровня развития производительных сил и производственных отношений, от той внешнеполитической обстановки, в которой приходится трудиться нашему народу, и от многих других факторов. Однако независимо от всех этих факторов сочетание централизации и самостоятельности мест является неперменным требованием принципа демократического централизма. Вот почему этот принцип несовместим с излишней централизацией в планировании,

¹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 24. С. 144.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 36. С. 152.

его бюрократизацией, когда сверху делается попытка предусмотреть все до мельчайших подробностей, а инициатива мест ограничивается. «Самая большая опасность, — указывал В. И. Ленин, — забюрократизовать дело с планом государственного хозяйства»¹.

Вместе с тем демократическому централизму в равной мере чужда и другая крайность, выражающаяся в предоставлении неограниченных прав местным органам, поскольку она порождает элементы анархии, ведет к фактическому отказу от централизованного планирования, к подрыву основ плановой социалистической экономики.

Для наиболее полного и последовательного проведения в жизнь принципа демократического централизма большое значение имеет реализация в плановой деятельности местных Советов и других важнейших принципов социалистического демократизма: коллективности, широкого участия граждан, гласности, социалистической законности.

Одной из наиболее важных демократических черт плановой деятельности местных Советов является то, что она на всех ее этапах осуществляется в коллегиальном порядке, на основе широкого обсуждения, с учетом мнения заинтересованных органов, предприятий, учреждений и организаций и, как правило, с участием в тех или иных формах их представителей. Последовательному проведению в жизнь принципа коллективности в плановой деятельности местных Советов в немалой степени способствует коллегиальный характер деятельности всех плановых органов местных Советов, играющих важную роль в реализации плановых функций местных Советов.

Ярким выражением социалистического демократизма в плановой деятельности местных Советов является также и то, что весь процесс разработки планов и контроля за их реализацией проходит при активном и постоянном участии в нем широких масс граждан, проживающих на территории соответствующих местных Советов. Именно поэтому разрабатываемые местными Советами народно-хозяйственные планы обладают такой удивительной способностью аккумулировать в себе волю и интересы населения, проживающего на территории Советов, и направлять его энергию, его творческие силы как на свое благо, так и на благо всего советского народа.

Широкое привлечение граждан к плановой работе местных Советов является одним из путей воплощения в жизнь великой ленинской идеи о том, «чтобы рядом постепенных и осторожно выбираемых, но неуклонно проводимых мер все трудящееся население поголовно привлекалось к самостоятельному участию в управлении государством»².

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 52. С. 76.

² Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 38. С. 93.

Придавая особое значение участию масс в налаживании новых, социалистических связей в стране, В. И. Ленин говорил: «Конкретного плана по организации экономической жизни нет и быть не может. Его никто не может дать. А сделать его может масса снизу, путем опыта. Будут, конечно, даны указания и намечены пути, но начинать нужно сразу и сверху, и снизу»¹.

Можно выделить в основном два тесно связанных между собой направления участия граждан в плановой деятельности местных Советов. Первое включает непосредственное участие граждан в разработке местных народно-хозяйственных планов при контроле за их реализацией, а второе — участие граждан в этом общем процессе через планирование деятельности своих предприятий, учреждений и организаций.

Непосредственное участие широких масс граждан в плановой деятельности местных Советов обеспечивается прежде всего массовостью самих Советов, являющихся коллегиями народных избранников, в составе которых в качестве их депутатов работают миллионы граждан. Именно эти коллегии рассматривают и решают все основные, наиболее важные вопросы плановой деятельности на местах.

Важной формой вовлечения граждан в плановую деятельность местных Советов служат планово-бюджетные и ряд отраслевых постоянных комиссий этих Советов. Эти комиссии объединяют не только значительное количество депутатов, но и огромный актив, в который входят депутаты нижестоящих Советов, партийные, советские, профсоюзные и комсомольские работники, представители органов общественной самодеятельности населения, специалисты и другие представители общественности.

Привлечение представителей общественности — одна из наиболее характерных черт деятельности постоянных комиссий местных Советов в области планирования. Оно обеспечивает комиссиям регулярную, причем неисчерпаемую возможность всестороннего учета мнения широких масс, граждан по всем рассматриваемым ими вопросам планирования, использованию их богатейшего опыта.

Особое, специфическое значение имеет привлечение к этой работе комиссий специалистов из числа научных и практических работников. Квалифицированное решение всех задач, возложенных на постоянные комиссии в области плановой деятельности местных Советов, немислимо без всестороннего учета в их работе новейших достижений науки, использования имеющейся практики. Большая практическая значимость многих предложений постоянных комиссий объясняется

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 35. С. 147–148.

в первую очередь тем, что они в своей работе используют достижения науки, ценный практический опыт.

Формы участия граждан в деятельности постоянных комиссий весьма разнообразны. Они приглашаются на заседания комиссий, участвуют в работе образуемых подкомиссий, секций, бригад, проводимых ими совещаний и т. д.

Широкое распространение получило привлечение граждан к работе в области народно-хозяйственного планирования на общественных началах в исполкомах Советов, в их плановых комиссиях, отраслевых отделах и управлениях. Особенно широко к этой деятельности привлекаются специалисты из числа научных и практических работников.

Большую роль в деле вовлечения населения в плановую деятельность местных Советов играют общественные организации. Например, профсоюзные организации вместе с органами народного контроля осуществляют широкий, всеобъемлющий контроль за деятельностью хозяйственных органов, за выполнением ими народно-хозяйственных планов, утвержденных местными Советами.

Одной из форм наиболее массового привлечения граждан к плановой деятельности местных Советов служат указы избирателей. Они помогают Советам полнее учитывать нужды и потребности населения при разработке планов хозяйственного и социально-культурного строительства.

Все более широкое распространение получает практика обсуждения проектов народно-хозяйственных планов, разработанных местными Советами, в коллективах предприятий, учреждений и организаций.

Помимо непосредственного участия в плановой деятельности местных Советов широкие массы трудящихся привлекаются к этой работе также и через плановую работу на своих предприятиях, в учреждениях и организациях, в которой им принадлежит важная и все возрастающая роль. Эта роль обеспечивается целым рядом интересных и эффективных форм.

Одной из таких форм, широко используемой в настоящее время, является разработка и составление личных производственных планов, которые составляют одну из важнейших основ разработки планов предприятий и организаций. Разработка личных планов каждым работником позволяет выявить дополнительные возможности производства на каждом рабочем месте, определить основные направления усилий всех работников по использованию резервов и тот вклад, который должен внести каждый в общие результаты.

Эффективными формами массового участия трудящихся в планировании на предприятиях являются комплексные планы повышения производительности труда на каждом рабочем месте, личные и бри-

гадные пятилетки и другие виды личных планов различных категорий работников. Все они служат важным этапом в подготовке пятилетних и годовых планов развития отдельных хозяйств.

В период разработки планов часто используются действующие на общественных началах бюро экономического анализа и нормирования, творческие бригады, группы рационализаторов и изобретателей, бригады содействия планированию и иные органы общественной самодеятельности трудящихся.

Формами наиболее массового привлечения трудящихся к планированию общественного производства на уровне предприятий и организаций служат производственные совещания, собрания и другие формы обсуждения и утверждения планов.

Широкое привлечение граждан к плановой работе Совета свидетельствует о том, что эта деятельность местных органов государственной власти носит гласный характер. Это означает, что, осуществляя ее, Советы действуют открыто, систематически информируя население о своей работе.

Гласность относится к числу характерных черт плановой деятельности Советов, органически связанных с глубоким демократизмом как этих органов, так и самого планового процесса в СССР. Информирова население о своей плановой деятельности, Советы узнают мнение народа по вопросам, которые ими решаются, пробуждают творческие силы масс, привлекают их ко всем стадиям процесса планирования. В этом сущность и основное значение гласности.

Велико значение гласности и для распространения опыта плановой деятельности Советов, без чего немыслима их нормальная работа, успешное выполнение ими своих задач, для искоренения имеющихся в деле разработки и реализации планов недостатков.

Формы реализации гласности в плановой деятельности местных Советов весьма разнообразны. К их числу относятся регулярные официальные сообщения о работе Советов и их органов в области разработки и реализации народно-хозяйственных планов, репортажи о плановой деятельности Советов, беседы с их руководителями и депутатами, выступления этих лиц с докладами перед населением, с отчетами перед избирателями о ходе выполнения народно-хозяйственных планов, публикация справочных материалов по вопросам планирования на местах и т. п.

Важным принципом плановой деятельности местных Советов является принцип социалистической законности. Применительно к планированию принцип законности означает, что местные Советы и их органы, решающие вопросы планирования, действуют строго на основе правовых актов, определяющих порядок разработки и принятия плановых актов, а также контроля за их реализацией.

В соответствии с принципом законности строится и соподчиненность народно-хозяйственных планов и актов об их утверждении. Так, на основе планов, утвержденных, например, областными Советами, и в соответствии с содержащимися в них показателями утверждаются планы всех нижестоящих Советов, непосредственно подчиненных данному областному Совету.

Из принципа законности вытекает необходимость контроля за тем, чтобы плановые акты разрабатывались и принимались в строгом соответствии с другими действующими правовыми актами.

Существенное значение в плановой деятельности местных Советов имеет принцип научности. Этот принцип находит выражение прежде всего в том, что вся деятельность местных Советов в области планирования исходит из научно познанных и выраженных в политике КПСС закономерностей общественного развития.

Научная обоснованность плановой деятельности местных Советов предопределяет реальность разрабатываемых ими народно-хозяйственных планов. Поэтому принцип научности предполагает необходимость строгого учета реальных возможностей и условий, в которых развивается народное хозяйство, глубокого анализа конкретной действительности и перспектив развития экономики, учета возможных ресурсов и степени их использования.

Наиболее полное претворение в жизнь принципа научности предполагает необходимость использования в плановой деятельности местных Советов достижений науки и техники, научного предвидения, разработки долгосрочных прогнозов, обязательность технико-экономических обоснований всех показателей плана и применения прогрессивной системы научно обоснованных норм и нормативов.

Обеспечение научного уровня в плановой деятельности местных Советов тесно связано с реализацией в ней принципа сочетания перспективного и текущего планирования. Правильное сочетание перспективного и текущего планирования обеспечивает непрерывность в плановой деятельности местных Советов, позволяет им полнее учитывать возможности использования основных фондов, трудовых, материальных и природных ресурсов, правильнее определить направление специализации и кооперирования производства, пути развития народного хозяйства соответствующих административно-территориальных единиц.

К числу основных принципов плановой деятельности местных Советов относится принцип обеспечения комплексного развития народного хозяйства соответствующих административно-территориальных единиц. В образцовой постановке хозяйства определенного района как единого целого — «именно целого, т. е. не одного хозяйства, не одной отрасли хозяйства, не одного предприятия, а суммы всех хо-

зяйственных отношений, суммы всего хозяйственного оборота, хотя бы небольшой местности» — В. И. Ленин видел одну из важнейших задач хозяйственного строительства¹.

Претворение принципа комплексного развития народного хозяйства в плановой деятельности местных Советов обеспечивается организацией отраслевого и территориального планирования, правильное сочетание которых исключает как ведомственный, так и местнический подход к определению плановых заданий.

Принципы плановой деятельности местных Советов не обособлены. Все они тесно взаимосвязаны, взаимно обусловлены и взаимно дополняются. Последовательно проводя эти принципы в жизнь, развивая и обогащая их содержание практикой плановой деятельности как в центре, так и на местах, местные Советы обеспечивают высокую эффективность планирования в осуществлении задач коммунистического строительства.

4. Методы деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования

Плановая деятельность местных Советов осуществляется посредством целого ряда методов, представляющих различные способы решения тех задач, которые возникают в процессе ее реализации.

Часть этих методов носит экономический характер. Они представляют те способы изучения процессов экономического развития, с помощью которых устанавливаются количественные значения конкретных плановых показателей. Посредством их местные Советы выявляют целесообразные варианты хозяйственного развития, определяют пути эффективного использования материальных, финансовых, трудовых ресурсов, природных богатств, ликвидации неоправданных издержек и потерь. Из экономических методов наибольшее распространение в планировании на местах получили балансовый и нормативный.

Балансовый является основным методом социалистического планирования. Его применение основывается на той тесной взаимосвязи, которая реально существует между различными экономическими явлениями. Выявить эти связи, увязать все показатели с учетом взаимосвязи между элементами народно-хозяйственного плана — такова главная задача при составлении действительно реальных планов.

При использовании балансового метода решение этой задачи обеспечивается составлением широкой системы балансовых расчетов. В данной системе находят конкретное количественное выражение многообразные связи между отраслями народного хозяйства, между

¹ См.: Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 43. С. 234.

различными сторонами расширенного социалистического воспроизводства. При этом цель разработки каждого отдельного баланса состоит в обеспечении количественного соответствия между взаимосвязанными показателями плана, ресурсами и потребностями хозяйственными мероприятиями и ожидаемыми результатами.

Являясь важнейшим средством установления и поддержания оптимальных народно-хозяйственных пропорций, обеспечения количественного соответствия между взаимосвязанными экономическими явлениями, балансовый метод обеспечивает взаимную увязку и координацию всех разделов и показателей плана, способствует выявлению возможных несоответствий и отдельных диспропорций в плане, вскрытию и мобилизации внутрихозяйственных резервов.

На местах балансовый метод используется как в отраслевом, так и в территориальном планировании.

Разрабатывая планы развития местной промышленности, сельской и других отраслей местного хозяйства и социально-культурного строительства, местные плановые органы используют составленные ими балансы для экономического обоснования плановых показателей. Так, например, для обоснования производственной программы местной промышленности большое значение имеют сырьевые балансы, поскольку в зависимости от местных сырьевых ресурсов определяется не только объем производства, но и номенклатура продукции¹. Большое значение для увязки производства и потребления сельскохозяйственных продуктов имеет разработка балансов валовых ресурсов основных продуктов земледелия и животноводства.

Исключительно велика роль балансового метода в качестве одного из важнейших способов решения комплексных проблем планирования. Для успешного решения этих проблем местные плановые органы разрабатывают балансы использования трудовых ресурсов, местных строительных материалов и топлива, балансы денежных доходов и расходов населения и ряд других².

Сводный плановый баланс трудовых ресурсов характеризует наличие и состав трудовых ресурсов, распределение их по видам занятости, по отраслям народного хозяйства и общественным группам. Он включает три раздела³.

I. Трудовые ресурсы.

II. Распределение трудовых ресурсов по видам занятости.

¹ Планирование местного хозяйства и культурного строительства. М.: Экономика, 1968. С. 23.

² См., напр.: Статья 12, п. «Г» Закона о городском, районном в городе Совете депутатов трудящихся РСФСР.

³ Планирование хозяйства местного подчинения. М.: Экономика, 1970. С. 236–238.

III. Распределение занятых в народном хозяйстве по сферам производства и отраслям народного хозяйства.

В первом разделе показываются все трудовые ресурсы, в том числе:

- а) население в трудоспособном возрасте (без неработающих инвалидов I и II групп и лиц, получающих пенсию на льготных условиях);
- б) работающие лица старших возрастов и подростки до 16 лет.

Во втором разделе расписываются следующие показатели:

1) занято в общественном хозяйстве, в том числе:

- а) рабочие и служащие, занятые в государственных, кооперативных и общественных предприятиях, учреждениях и организациях;
- б) колхозники, работающие в общественном хозяйстве колхозов.

Прочее трудоспособное население (кустари и др.)

Учащиеся 16 лет и старше, обучающиеся с отрывом от производства.

Занято в домашнем и личном подсобном хозяйстве:

- а) члены семей рабочих и служащих, занятые в личном подсобном хозяйстве;
- б) члены семей колхозников, занятые в личном подсобном хозяйстве;
- в) члены семей рабочих и служащих, занятые в домашнем хозяйстве.

В третьем разделе приводятся отчетные и плановые данные о численности занятых в народном хозяйстве, о распределении их между сферой материального производства и непромышленными отраслями, о распределении трудовых ресурсов между отраслями производства (промышленность строительство, сельское хозяйство, транспорт и связь¹, торговля, общественное питание, заготовки и материально-техническое снабжение) и по отраслям непромышленной сферы (просвещение, культура и искусство, наука и научное обслуживание, здравоохранение, физическая культура, социальное обеспечение, жилищно-коммунальное хозяйство, транспорт и связь², аппарат органов государственного управления, органов управления кооперативных и общественных организаций, кредитные и страховые учреждения).

Кроме того, в справочнике о балансе трудовых ресурсов приводятся данные о численности:

1. Неработающих инвалидов I и II групп в трудоспособном возрасте.
2. Неработающих лиц трудоспособного возраста, получающих пенсию на льготных условиях.
3. Рабочих и служащих, проживающих в селах, но работающих в городах.
4. Учащихся в возрасте 16 лет и старше, проживающих в селах, но обучающихся в городах.

¹ В части обслуживания производства.

² В части обслуживания населения и непромышленных отраслей.

Все показатели баланса трудовых ресурсов даются в тысячах человек в целом и отдельно по городу и селу за два года (отчетный и плановый).

Сводный баланс местных строительных материалов включает два раздела¹:

I. Ресурсы.

II. Потребность.

В первом разделе показываются все ресурсы местных строительных материалов, в том числе:

1. Остаток на начало года.

2. Производство.

3. Ввоз.

Во втором разделе показываются потребности, в том числе:

1. На капитальное строительство.

2. На капитальный ремонт.

3. На текущий ремонт и прочие нужды.

4. Рыночный фонд.

5. Остаток на конец года.

6. Вывоз.

Все показатели баланса местных строительных материалов даются по отдельным видам этих материалов (кирпич, известь, строительный камень, щебень и проч.).

Сводный топливный баланс состоит из приходной и расходной частей².

В приходной части показываются: остаток на начало года, получение топлива на месте, ввоз; в расходной части — использование по видам потребностей (включая население), вывоз и остаток на конец года.

Баланс денежных доходов и расходов населения необходим для установления в народно-хозяйственном плане правильных соотношений между денежными доходами населения, розничным товарооборотом, объемом платных услуг и сбережениями. Он состоит из двух основных разделов — «А» и «Б». Раздел «А» включает денежные доходы населения от государственных и кооперативных предприятий и учреждений, а также денежные расходы населения, производимые в государственных, кооперативных предприятиях и учреждениях, и сбережения.

В число денежных доходов населения от государственных и кооперативных предприятий и учреждений включаются:

1. Заработная плата.

2. Доходы рабочих и служащих от предприятий и организаций, кроме заработной платы.

¹ Планирование местного хозяйства и культурного строительства. С. 24.

² Там же. С. 253.

3. Денежные доходы от общественного хозяйства колхозов.
4. Поступления от продажи сельскохозяйственной продукции.
5. Пенсии и пособия.
6. Стипендии.
7. Поступления из финансовой системы (выигрыши по займам и лотереям, проценты по вкладам, ссуды на жилищное строительство, страховые возмещения).
8. Прочие поступления.
9. Деньги, полученные по переводам и аккредитивам (за вычетом отосланных сумм).

В число денежных расходов населения, производимых в государственных и кооперативных предприятиях и учреждениях, а также сбережений включаются:

1. Покупка товаров, в том числе: в государственной и кооперативной торговле и у колхозов.
2. Оплата услуг и другие расходы.
3. Обязательные платежи и добровольные взносы.
4. Сбережения (приобретение облигаций государственного займа, прирост остатков вкладов в сберкассах и в Госбанке).
5. Деньги, отосланные по переводам и аккредитивам (за вычетом полученных денег).

В раздел «Б» включаются денежные расходы населения от продажи товаров и предоставления услуг (выручка от продажи сельскохозяйственной продукции отдельным гражданам, доходы частных лиц от услуг¹, выручка от продажи вещей), а также денежные расходы населения на покупку товаров и оплату услуг частных лиц (покупка сельскохозяйственной продукции у отдельных граждан, оплата услуг частных лиц, оплата вещей, купленных у населения).

Все показатели баланса денежных доходов и расходов населения даются в рублях за два года (отчетный и плановый)².

Наряду с балансовым методом в планировании на местах широко применяется также нормативный метод. Он основан на использовании нормативов, характеризующих степень экономической эффективности производства и обращения, а также на технически обоснованных нормах затрат труда и средств.

Нормативный метод планирования тесно связан с балансовым. Чтобы составить любой обоснованный баланс, нужно обязательно применить нормативный метод. Так, при составлении сводного топливного

¹ Ремонт, пошив и т. п.

² Планирование хозяйственного и культурного строительства // Советская Россия. 1974. С. 288–289.

баланса никак нельзя обойтись, например, без использования норм расхода топлива на единицу продукции или выполняемой работы.

Однако в планировании нормативный метод часто применяется и в тех случаях, когда оно осуществляется без разработки балансов. Например, нормативный метод используется в качестве основного в планировании бытового обслуживания. Здесь плановый объем услуг в общей сумме и по видам рассчитывается на основе материалов плановых и статистических органов о движении населения в планируемом периоде и норматива услуг на душу населения¹.

В современных условиях при высоких темпах развития экономики, быстром росте информации и расширения объектов плановых работ использование одних лишь экономических методов планирования на местах уже недостаточно. Возникает необходимость в применении новых методов анализа и планирования.

«Наука, — указывал в отчетном докладе ЦК КПСС XXIV съезду КПСС Л. И. Брежнев, — серьезно обогатила теоретический арсенал планирования, разработав методы экономико-математического моделирования, системного анализа и др.»² Широкое применение этих методов является одним из важнейших путей дальнейшего совершенствования народно-хозяйственного планирования как в центре, так и на местах.

В настоящее время уже развернуты работы по подготовке ряда головных образцов автоматизированных систем для управления и планирования. В частности, в Челябинском облплане разрабатывается автоматизированная система плановых расчетов (АСПР), а в Томске — автоматизированная система управления (АСУ) области, в которой облплан будет иметь свою подсистему. Созданные здесь образцы предполагается использовать в работе плановых комиссий автономных республик, краев и областей³.

Наряду с экономическими и экономико-математическими методами местные Советы в своей плановой деятельности используют ряд методов организаторской работы. Одним из главных методов организаторской деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования является организационное планирование.

Если по отношению ко всей деятельности местных Советов организационное планирование выступает в качестве ее составной части, одного из ее видов, посредством которого планирование как метод государственного руководства распространяется не только на хозяй-

¹ Планирование местного хозяйства и культурного строительства. С. 51.

² *Брежнев Л. И.* Ленинским курсом: речи и статьи. Т. 3. С. 269.

³ О применении некоторых экономико-математических методов в планировании местного хозяйства области // Плановое хозяйство. 1973. № 5. С. 46–47; См. также: Планирование местного хозяйства и культурного строительства. С. 277–288.

ственную и социальную сферы, но и на организацию самого руководства, на все стороны организационной деятельности Советов, то по отношению к деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования организационное планирование выступает в качестве одного из методов ее организации, использование которого придает ей планомерный характер.

Метод организационного планирования выражается в том, что вся организационно-массовая работа местных Советов и их органов в области народно-хозяйственного планирования строится на плановых началах в соответствии с задачами, стоящими перед ними в деле разработки, утверждения народно-хозяйственных планов, доведения их до исполнителей и осуществления контроля за их выполнением. Местные Советы планируют рассмотрение вопросов народно-хозяйственного планирования на сессиях Советов и заседаниях исполкомов, по планам действуют планово-бюджетные и другие постоянные комиссии Советов, занимающиеся вопросами народно-хозяйственного планирования. В соответствии с планами организуется деятельность плановых комиссий исполкомов и их структурных подразделений, а также отделов и управлений.

Организационное планирование имеет исключительное значение для успешной организации работы местных Советов в области народно-хозяйственного планирования. Оно дает им возможность вести эту работу направленно, целеустремленно, способствует развитию их инициативы, позволяет направлять главное внимание и силы на решение наиболее актуальных вопросов, охватывающих широкий круг проблем. Организационное планирование значительно облегчает контроль со стороны Советов за работой их органов, предприятий, учреждений и организаций в области народно-хозяйственного планирования.

По мере усложнения функций местных Советов в области народно-хозяйственного планирования метод организационного планирования приобретает все большее значение. Он становится одним из важнейших способов согласования многообразной деятельности Советов и их органов в этой области направления ее в единое русло. Организационные планы определяют последовательность реализации функций местных Советов в области народно-хозяйственного планирования, устанавливают формы и сроки осуществления этих функций. Таким образом, организационные планы выступают одним из важных средств осуществления всех задач и функций местных Советов в области народно-хозяйственного планирования.

Представляя важный фактор научной организации управленческого труда¹, организационное планирование способствует расшире-

¹ См.: Козлова В.. Планирование // Советы депутатов трудящихся. 1969. № 3. С. 54.

нию организационных возможностей местных плановых и иных органов в области народно-хозяйственного планирования, повышению эффективности их работы.

Важнейшим методом организаторской работы местных Советов в области народно-хозяйственного планирования является руководство Советов плановой деятельностью их исполнительного аппарата, нижестоящих Советов и подчиненных им предприятий, учреждений и организаций.

Руководство Советов плановой деятельностью своего исполнительного аппарата выражается прежде всего в том, что они утверждают руководителей местных плановых органов — плановых комиссий исполкомов, играющих ведущую роль в организации плановой деятельности на местах, а также в том, что ими утверждаются народно-хозяйственные планы и принимаются другие решения по вопросам планирования, служащие основой всей плановой деятельности исполнительного аппарата и направляющие эту деятельность.

Руководство плановой деятельностью нижестоящих Советов, а также подчиненных предприятий, учреждений и организаций направлено на то, чтобы нацелить их на решение важнейших вопросов народно-хозяйственного планирования, помочь им полностью использовать свои права, организационные возможности и местные ресурсы, обеспечить и способствовать дальнейшему развитию в их плановой деятельности тех демократических принципов, на которых она основывается.

Это руководство осуществляется прежде всего посредством решений Советов, содержащих конкретные задачи нижестоящих Советов, подчиненных им предприятий, учреждений и организаций в области народно-хозяйственного планирования. Оно реализуется также и посредством контроля, выражающегося в отчетах нижестоящих Советов и их органом перед вышестоящими, в отчетах руководителей соответствующих предприятий, учреждений и организаций обо всей их плановой деятельности или отдельных ее сторонах, в организации систематических проверок плановой деятельности нижестоящих Советов, их органов, подчиненных предприятий, учреждений и организаций.

Одной из важнейших сторон руководства является оказание практической помощи нижестоящим Советам, их органам, подчиненным предприятиям, учреждениям и организациям. Эта помощь осуществляется посредством организации обмена опытом по совершенствованию плано-экономической работы и экономического стимулирования производства, а также информирования и инструктирования работников нижестоящих Советов, подчиненных предприятий, учреждений и организаций, поддержки местной инициативы и передового опыта.

Наряду с методом прямого руководства в организаторской работе местных Советов в области народно-хозяйственного планирования широко используется метод координации. Применение этого метода обусловлено, во-первых, тем, что местные Советы принимают активное участие в планировании развития расположенного на их территории неподчиненного хозяйства и социально-культурного строительства. Во-вторых, использование этого метода обусловлено отсутствием соподчиненности между важнейшими участками плановой деятельности местных Советов — между их исполкомами и постоянными комиссиями, а также необходимостью согласований плановой деятельности отделов, управлений и исполкомов. Наконец, этот метод необходим и для согласования плановой деятельности нижестоящих Советов.

В зависимости от того, с какой целью используется метод координации, он носит различный характер. В тех случаях, когда он используется как один из способов реализации координационных функций местных Советов, направленных на согласование плановой деятельности неподчиненных предприятий, организаций и учреждений, он носит характер особого самостоятельного метода организаторской работы местных Советов. В тех же случаях, когда он применяется только для координации плановой деятельности постоянных комиссий местных Советов, отделов и управлений их исполкомов или нижестоящих Советов, он является разновидностью метода руководства, одним из составных его элементов.

Осуществляя координацию плановой деятельности не подчиненных им предприятий, организаций и учреждений, местные Советы организуют рассмотрение проектов их производственно-финансовых планов на своих сессиях, на заседаниях исполкомов и в плановых комиссиях исполкомов, направляют своих представителей для участия в рассмотрении этих планов в соответствующие организации и учреждения, а также в руководящие органы этих организаций и учреждений и вышестоящие плановые органы. Они разрабатывают свои предложения по вопросам планирования, адресуемые неподчиненным предприятиям, организациям и учреждениям, в необходимых случаях и в их руководящие органы и в вышестоящие плановые органы. Местные Советы привлекают представителей не подчиненных им предприятий, учреждений и организаций к разработке проектов сводных координационных планов производства товаров культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода, жилищного, коммунального, культурно-бытового строительства, а также планов по товарообороту и бытовому обслуживанию населения.

Координацию плановой деятельности постоянных комиссии местных Советов осуществляют исполнительные комитеты, они привлекают комиссии к рассмотрению одобренных ими проектов народно-

хозяйственных планов и иных решений по вопросам планирования, знакомят с законодательством и решениями вышестоящих органов по этим вопросам, информируют их о задачах Советов в плановой деятельности. Исполкомы привлекают постоянные комиссии к подготовке вопросов, связанных с планированием, на сессии и свои заседания, к проверке исполнения народно-хозяйственных планов и решений по вопросам планирования. Они помогают постоянным комиссиям готовить их заседания по этим вопросам. Исполкомы способствуют установлению необходимых контактов постоянных комиссий с руководителями отделов и управлений, других государственных органов, предприятий, учреждений и организаций — как подчиненных соответствующим Советам, так и не подчиненных. Они принимают меры к реализации решений и предложений постоянных комиссий, посвященных вопросам планирования, и осуществляют контроль за их выполнением отделами, управлениями, предприятиями, учреждениями и организациями. Исполкомы соответствуют Советам в их контроле за плановой деятельностью постоянных комиссий.

Наряду с координацией плановой деятельности постоянных комиссий исполкомы осуществляют также координацию плановой деятельности своих отделов и управлений. Она обеспечивается согласованием плановой работы отделов и управлений, установлением единых сроков разработки и представления ими проектов народно-хозяйственных планов, выработкой единых требований к структуре и содержанию этих проектов, проведением совещаний руководителей отделов и управлений по вопросам планирования.

Координация является важным способом согласования и объединения плановой деятельности нижестоящих Советов. Она осуществляется посредством согласования их мероприятий и в области плановой деятельности с мероприятиями вышестоящих Советов, их своевременной ориентацией, акцентированием внимания на участках работы, имеющих первоочередное значение, их регулярным привлечением к процессу формирования решений вышестоящих Советов¹.

Следует подчеркнуть, что координация как метод организаторской работы в области народно-хозяйственного планирования используется местными Советами не только в качестве важнейшего способа согласования плановой деятельности различных органов, предприятий, учреждений и организаций, но и для согласования этой деятельности с другими направлениями работы Советов и их органов. В частности, координация

¹ См.: *Барабаев Г. В.* Отношения руководства в системе местных Советов // Правовые проблемы дальнейшего совершенствования представительных органов государственной власти. М.: Изд-во МГУ, 1973. С. 61.

служит важным способом согласования плановой работы местных Советов с их деятельностью по разработке и утверждению местных бюджетов, а также с деятельностью по реализации наказов избирателей.

Важным методом осуществления решений, принятых в процессе плановой деятельности местных Советов, служат контроль и проверка исполнения.

Играя ведущую роль на стадии организации проверки исполнения народно-хозяйственных планов, метод контроля и проверки исполнения используется не только для этой цели. Он служит одним из важнейших способов осуществления организаторской работы Советов в области планирования на всех ее этапах, важным средством претворения в жизнь актов вышестоящих органов.

Метод контроля и проверки исполнения в плановой деятельности местных Советов находит выражение в том, что на сессиях Советов, на заседаниях исполкомов и постоянных комиссий заслушиваются отчеты руководителей отделов и управлений, предприятий, учреждений и организаций по различным вопросам плановой деятельности, созываются совещания и хозяйственные активы, проводятся обследования положения дел на местах, организуется прикрепление работников аппарата исполкомов, депутатов и активистов к предприятиям, учреждениям и организациям.

В центре всей организаторской работы по контролю и проверке исполнения стоят исполкомы местных Советов. Они осуществляют координацию деятельности ее участников: плановых комиссий, отделов и управлений, постоянных комиссий, депутатских групп и постов, различных органов общественности.

5. Плановые органы местных Советов

В плановой деятельности местных Советов участвует широкий круг их органов: исполнительные комитеты и постоянные комиссии Советов, плановые комиссии, отделы и управления исполкомов. Будучи участниками плановой работы Советов, все они являются своего рода плановыми органами Советов в широком смысле этого слова. Однако среди этих органов есть и такие, для которых осуществление плановой деятельности служит главной задачей, для выполнения которой они и создаются. Такими органами являются плановые комиссии исполкомов местных Советов.

Плановые комиссии — составная часть системы исполнительных и распорядительных органов местных Советов. В рамках этой системы они занимают правовое положение, сходное с положением отделов и управлений исполкомов. Так же, как и отделы и управления, плановые комиссии находятся в двойном подчинении: они подчиняются

в своей деятельности как соответствующим Советам и их исполнительным комитетам, так и вышестоящим плановым органам. Помогающие всем отделам и управлениям исполкомов плановые комиссии являются органами специальной компетенции и несут ответственность за состояние дел лишь на одном участке в области планирования.

По характеру своей деятельности плановые комиссии являются функциональными органами. Так же, как и все другие функциональные органы исполкомов, они выполняют лишь одну из управленческих функций — функцию планирования. Однако их деятельность распространяется на все отрасли местного хозяйственного и социально-культурного строительства. Плановые комиссии сходны с другими функциональными органами исполкомов (например, финансовыми отделами) также и тем, что они не имеют в непосредственном ведении каких-либо предприятий или учреждений.

Имея ряд общих черт как с отраслевыми, так и в особенности с функциональными звеньями системы исполнительных и распорядительных органов местных Советов, плановые комиссии характеризуются некоторыми специфическими чертами, отличающими их от всех отделов и управлений — как отраслевых, так и функциональных.

К числу этих специфических черт относится, во-первых, то, что плановые комиссии являются не единоначальными, как все отделы и управления исполкомов, органами, а коллегиальными. Во-вторых, эти комиссии в отличие от отделов управлений не пользуются правом издавать акты, обязательные для исполнения всеми подчиненными соответствующим Советам предприятиями, учреждениями и организациями.

Все это говорит о том, что в системе органов управления, подчиненных местным Советам, плановые комиссии занимают особое место, обусловленное характером их задач и функций.

Плановые комиссии образуются областными, краевыми, районными и городскими Советами депутатов трудящихся.

Основные задачи, обязанности и права плановых комиссий и краевых и областных Советов определяются Положениями об этих комиссиях, утвержденными постановлениями Советов Министров союзных республик¹.

Согласно Положениям, плановые комиссии исполкомов краевых (областных) Советов являются планово-экономическими органами, осуществляющими на основе заданий Совета Министров союзной республики, Госплана союзной республики, краевого (областного) Совета

¹ См., напр.: Положение о плановой комиссии исполнительного комитета краевого (областного) Совета депутатов трудящихся, утвержденное постановлением Совета Министров РСФСР от 15 авг. 1966 г. // СП РСФСР. 1966. № 26. Статья 119.

и его исполкома разработку сводных перспективных и текущих планов развития хозяйства, подчиненного край (обл) исполкомом, а также от дельных вопросов развития экономики в целом на территории края (области) и контроль за выполнением установленных планов.

Главной задачей плановых комиссий исполкомов краевые (областные) Советы является обеспечение в перспективных и текущих планах:

- повышения эффективности общественного производства и производительности труда, непрерывного роста промышленного и сельскохозяйственного производства, повышения качества выпускаемой продукции, значительного расширения выпуска товаров народного потребления и улучшения бытового обслуживания населения, увеличения объема товарооборота и расширения торговой сети, более полного удовлетворения материальных и культурных потребностей советских людей;

- рационального размещения промышленного и сельскохозяйственного производства, исходя из необходимости приближения предприятий к источникам сырья и районам потребления и наиболее целесообразного использования трудовых ресурсов на территории края (области);

- необходимых межотраслевых и внутриотраслевых пропорций в развитии хозяйства края (области), правильных соотношений в развитии смежных отраслей промышленности и сельского хозяйства, увязки роста производительности труда с ростом заработной платы работающих, роста денежных доходов населения с товарооборотом, производства с его материальным и финансовым обеспечением;

- наиболее эффективного использования капитальных вложений и основных фондов, быстрого ввода в действие строящихся предприятий, жилого фонда и объектов коммунального и культурно-бытового назначения;

- рационального использования природных ресурсов, местных источников сырья и топлива, отходов производства, дальнейшего внедрения во все отрасли хозяйства края (области) новой техники, передовых технико-экономических норм использования оборудования, сырья, материалов, топлива электроэнергии;

- дальнейшего расширения жилищно-коммунального строительства, сети школ и учебных заведений, учреждений здравоохранения, культуры и объектов бытового назначения, развития дорожного строительства, комплексного развития и использования всех видов транспорта.

Плановые комиссии край (обл) исполкомов в своей деятельности подчиняются как краевым (областным) Советам и их исполкомам, так и Госпланам союзных республик.

Они осуществляют руководство работой плановых комиссий исполкомов районных и городских Советов, которые в иной деятель-

ности подчиняются как соответствующему Совету и его исполнительному комитету, так и плановой комиссии край (обл) исполкома.

Плановые комиссии исполкомов краевых (областных) Советов образуются в составе: председателя, заместителей председателя и членов комиссии. Председатель плановой комиссии назначается краевым (областным) Советом по согласованию Госпланом союзной республики. Заместители председателя плановой комиссии назначаются исполкомом по согласованию с Госпланом союзной республики¹. Члены плановой комиссии назначаются исполкомом из числа начальников ведущих отделов и секторов плановой комиссии, а также руководителей, плановых и научных работников предприятий, учреждений и организаций, находящихся в крае (области).

Плановые комиссии исполкомов краевых (областных) Советов регулярно проводят свои заседания, на которых рассматриваются проекты перспективных и текущих планов, вопросы развития экономики и размещения производительных сил на территории края (области), мероприятия по развитию отдельных отраслей хозяйства, отдельные научно-экономические проблемы края (области), итоги и мероприятия по обеспечению выполнения планов, вопросы повышения квалификации кадров, а также отчеты о работе председателей городских и районных плановых комиссий.

Текущую работу осуществляет аппарат плановых комиссий. Для аппарата плановых комиссий исполкомов краевых, властных и приравненных к ним Советов характерна довольно сложная внутренняя структура, определяемая наличием ряда внутренних отраслевых и функциональных подразделений отделов и секторов. Так, примерная структура аппарата исполкомов краевых и областных Советов РСФСР, рекомендованная Госпланом республики для краев и областей, отнесенных Правительством СССР к I, II и III категориям по оплате труда работников аппарата, включает в себя соответственно 12, 10 и 7 отделов. Например, в плановой комиссии исполкома Краснодарского краевого совета — 10 отделов², аппарат плановой комиссии исполкома Иркутского

¹ Так решается вопрос о назначении председателей плановых комиссий и их заместителей в РСФСР. Однако, например, в Туркменской ССР указанного согласования не требуется (см.: пункт 9 Положения о плановой комиссии исполнительного комитета областного Совета депутатов трудящихся Туркменской ССР // СП Туркменской ССР. 1972 г. № 6. Статья 72).

² Территориального планирования и размещения производительных сил; сводных перспективных и текущих планов; планирования сельской хозяйства и заготовок; промышленности местного подчинения; капитального строительства; бытового обслуживания населения; торговли и товарооборота; просвещения, здравоохранения и культуры; городского хозяйства и жилищного строительства; балансов и распределения материалов.

областного совета состоит из 9 отделов¹ и т. д. Наиболее сложную структуру имеет аппарат плановой комиссии исполком Московского городского совета. Он состоит из следующих отделов и подотделов²:

Отдел сводного комплексного плана города с подотделами:

- а) городского хозяйства,
- б) районного хозяйства,
- в) территориального плана.

Отдел капитальных вложений с подотделами:

- а) капитальных вложений Исполкома Моссовета,
- б) капитальных вложений министерств и ведомств,
- в) контроля за выполнением плана капитального строительства.

Отдел трудовых ресурсов с подотделами:

- а) баланса трудовых ресурсов,
- б) подготовки рабочих кадров.

Отдел тяжелой промышленности и энергетики.

Отдел машиностроения с подотделами:

- а) машиностроительных отраслей,
- б) специализированных отраслей.

Отдел легкой, пищевой и мясомолочной промышленности с подотделами:

- а) легкой промышленности,
- б) пищевой и мясомолочной промышленности.

Отдел науки, вузов и средних специальных учебных заведений.

Отдел планирования жилищного строительства.

Отдел коммунального хозяйства.

Отдел топливно-энергетического хозяйства.

Отдел жилищного хозяйства.

Отдел транспорта и связи.

Отдел просвещения, культуры и здравоохранения.

Отдел торговли и общественного питания.

Отдел бытового и коммунального обслуживания.

Отдел промышленности Исполкома Моссовета.

Отдел строительных материалов и конструкций.

¹ Территориального и перспективного планирования; промышленности; сельского хозяйства; заготовок; капитального строительства; материальных фондов; торговли, бытового обслуживания и коммунального хозяйства; трудовых балансов, труда и зарплаты; народного образования, культуры и здравоохранения.

² См.: Приложение № 2 к решению Исполкома Моссовета от 25 сент. 1975 г. № 2457 «О совершенствовании планирования комплексного развития народного хозяйства г. Москвы» (Бюлетень исполнительного Комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся. 1975. № 22 (820). С. 6). О функциях некоторых из этих отделов см.: *Селиванов Т. А., Гельперин М. А.* Планирование городского хозяйства (на примере Москвы). М., 1975. С. 221–224.

Отдел подрядных организаций.
Отдел планирования проектных работ.
Отдел материальных фондов.
Отдел труда и зарплат.
Отдел охраны внешней среды.
Секретариат.

Кроме того, при плановой комиссии исполкома Моссовета имеется Институт экономических проблем комплексного развития народного хозяйства г. Москвы.

Основные задачи, обязанности и права плановых комиссий исполнительных комитетов районных и городских Советов депутатов трудящихся определяются Положениями об этих комиссиях, утверждаемыми постановлениями Советов Министров союзных республик¹.

В соответствии с этими Положениями, на плановые комиссии исполкомов районных (городских) Советов возлагается осуществление планирования развития районного (городского) хозяйства и социально-культурного строительства района (города) с учетом развития предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, расположенных на территории района (города), контроль за ходом выполнения планов и разработка мероприятий, обеспечивающих их выполнение, рациональное размещение, развитие и специализацию предприятий, учреждений и организаций районного (городского) подчинения, методическое руководство работой по составлению перспективных и годовых планов управлениями и отделами исполкома районного (городского) Совета, а также предприятиями и организациями районного (городского) подчинения, оказание помощи в освоении новых форм планирования и экономического стимулирования, в проведении экономического анализа их работы, выявлении и использовании резервов производства и ускорении технического прогресса.

Плановые комиссии исполкомов районных (городских) Советов призваны предусматривать в разрабатываемых ими планах:

- неуклонный подъем, пропорциональное и комплексное развитие всех отраслей хозяйства района (города);
- повышение эффективности общественного производств путем наиболее полного использования основных фондов производственных мощностей, местных источников сырья и топлива, отходов производства, рационального использования земли, минерально-сырьевых, лесных, водных, энергетических и других ресурсов;

¹ См., напр.: Положение о плановой комиссии исполнительного комитета районного Совета депутатов трудящихся, а также Положение о комиссии исполнительного комитета городского, районного и в городе Совета депутатов трудящихся, утвержденные постановлением Совета Министров РСФСР от 28 марта 1974 г. // СП РСФСР. 1974. № 11. Статья 51.

- непрерывный рост производительности труда и рациональное использование трудовых ресурсов;
- строжайший режим экономии в расходовании материальных и денежных средств;
- повышение качества промышленной и сельскохозяйственной продукции, систематическое увеличение выпуска товаров народного потребления, улучшение бытового обслуживания населения, торговли и общественного питания;
- дальнейшее расширение жилищного, коммунального и культурно-бытового строительства; строительства школ, детских дошкольных, лечебно-профилактических и культурно-просветительных учреждений, всемерное развитие местного транспорта и связи, благоустройства населенных пунктов района (города);
- повышение эффективности капитального строительства; осуществление мероприятий по охране природы.

Плановые комиссии исполкомов районных (городских) Советов находятся в двойном подчинении. Они подчиняются в своей деятельности как районным (городским) Советам и их исполкомам, так и вышестоящим плановым органам.

Плановые комиссии исполкомов районных (городских) Советов образуются в составе председателя и не менее шести членов комиссии. Их количественный состав устанавливается исполнительными комитетами районных (городских) Советов. Председатель плановой комиссии утверждается соответствующим Советом. Он руководит деятельностью плановой комиссии, обеспечивает выполнение стоящих перед нею задач, издает в пределах компетенции плановой комиссии приказы, осуществляет контроль за выполнением решений Совета и его исполкома, а также вышестоящих государственных органов и наказов избирателей, относящихся к плановой комиссии.

Председатель плановой комиссии дает в установленные сроки ответы на запросы депутатов, рассматривает рекомендации постоянных комиссий Совета, сообщает им о результатах рассмотрения и о принятых мерах, принимает участие и направляет представителей плановой комиссии с правом совещательного голоса на заседания постоянных комиссий Совета, принимает на работу и увольняет в установленном порядке работников аппарата плановой комиссии. Он также проводит мероприятия по повышению квалификации работников плановой комиссии, инструктажи и семинары для работников управлений и отделов исполкома Совета, исполкомов сельских, поселковых и городских (городов районного значения) Советов, предприятий, учреждений и организации по вопросам плановой работы.

Члены плановой комиссии назначаются по представлению председателя комиссии исполкомом из числа специалистов и плановых работников ведущих отраслей хозяйства района (города).

Плановые комиссии исполкомов районных (городских) Советов регулярно (не реже одного раза в месяц) проводят заседания, на которых рассматриваются наиболее важные вопросы планирования развития районного (городского) хозяйства, проекты перспективных и годовых планов и ход их выполнения.

Плановые комиссии отчитываются о своей работе перед соответствующим Советом и его исполкомом, а также на собраниях трудящихся по колхозам, совхозам, предприятиям, учреждениям, другим организациям и по месту жительства граждан.

Аппарат районных и городских (в небольших городах) плановых комиссий невелик. Он состоит из председателя и двух сотрудников (старший экономист, экономист). Аппарат городских плановых комиссий в крупных городах более сложен: он включает ряд отделов. Обычно это отделы свободного планирования, а также городского хозяйства, промышленности и торговли¹.

Следует сказать, что плановые органы исполкомов местных Советов в том виде, в котором они действуют в настоящее время, сложились не сразу. Они прошли довольно долгий путь развития, в ходе которого претерпели ряд существенных изменений.

Об основных направлениях этого развития позволяет судить, в частности, опыт развития плановых комиссий исполкомов местных Советов РСФСР.

Этот опыт свидетельствует о том, что заметные изменения претерпели прежде всего задачи плановых комиссий. Помимо осуществляемой этими комиссиями разработки перспективных и текущих планов развития местного хозяйства и контроля за выполнением установленных планов на них была возложена также разработка отдельных вопросов развития экономики в целом на территории соответствующего Совета². Важным моментом, характеризующим изменение заданий плановых комиссий исполкомов местных Советов, является и то, что если прежде эти комиссии, являясь планово-экономическими органами исполкомов, осуществляли свою деятельность на основе заданий этих исполкомов и вышестоящих плановых органов, то впоследствии их задачей стало также выполнение заданий соответствующих Советов в области планирования хозяйственного и социально-культурного строительства на местах.

¹ См.: *Габричидзе Б. Н.* Аппарат управления местных Советов. М.: Юрид. лит.-ра, 1971. С. 105.

² См., напр.: первые статьи Положений о плановых комиссиях исполнительных комитетов краевых и областных Советов депутатов трудящихся, утвержденных в 1957 и 1966 гг.

Наряду с задачами в ходе развития плановых комиссии существенные изменения претерпели и их предметы 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 эти комиссии возлагалась:

- 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 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 строительных 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 и электроэнергии в производстве и строительстве по тем отраслям местного хозяйства, 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, подчиненного краю (области);

- осуществление контроля за своевременным доведением показателей плана до подчиненных предприятий и организаций краевыми (областными) отделами и управлениями;

- подготовка заключений по проектам бюджета края (области);

- подготовка по поручениям край (обл) исполкома заключений по хозяйственным вопросам и предложениям, внесенным краевыми (областными) отделами и управлениями, а также рай (гор) исполкомами;

- разработка по заданиям край (обл) исполкома методического руководства работой плановых комиссий и исполнительных комитетов Советов автономных областей, Национальных округов, городов и районов¹.

¹ Хронологическое собрание законов, указов Президиума Верховного Совета и постановлений Правительства РСФСР. Т. 6. М.: Госюриздат, 1959. С. 541–543.

Новое Положение о плановой комиссии исполнительного комитета краевого (областного) Совета депутатов трудящихся, утвержденное постановлением Совета Министров РСФСР 15 августа 1966 г., предметы ведения этих комиссий существенно расширило. Оно возложило дополнительно на плановые комиссии исполкомов краевых (областных) Советов:

- разработку по краю (области) балансов трудовых ресурсов и денежных доходов и расходов населения, проектов сводных координационных планов производства товаров культурно-бытового 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);

- разработку проектов планов по товарообороту и бытовому обслуживанию населения по всем организациям, расположенным на территории края (области), независимо от их ведомственной принадлежности;

- подготовку для представления в Госплан РСФСР и советуемому 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;

- подготовку для представления в Госплан РСФСР и соответствующему министерству (ведомству) РСФСР предложений по разрабатываемым министерствами и ведомствам СССР и РСФСР схемам развития и размещения промышленности соответствующей отрасли, а также по заданиям на проектирование новых, реконструкцию и расширение действующих предприятий, находящихся 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;

- подготовку совместно с управлениями и отделами край (обл) исполкома заключений и предложений по схемам районных планировок, генеральным планам развития городов проектам планировки и застройки городов и рабочих поселков;

- координацию подготовки квалифицированных рабочих в профессионально-технических училищах, средних общеобразовательных трудовых политехнических школах, осуществляющих при наличии условий профессиональную подготовку и непосредственно на производстве с учетом потребностей предприятий,строек и других организаций, независимо от их ведомственной подчиненности, а также разработку мероприятий по трудовому устройству молодежи.

Кроме того, на эти комиссии была возложена также подготовка заключений по проектам планов материально-технического снабжения, заключений и предложений по проектам цен и тарифов на продукцию и услуги предприятий и организаций, подчиненных край (обл) исполкому, а также па продукцию и услуги предприятий и организаций министерств, ведомств, кооперативных и общественных организаций, цены и тарифы на которые утверждаются край (обл) исполкомом, организация и осуществление контроля за соблюдением цен, тарифов, наценок и скидок¹, организация обмена опытом по совершенствованию плано-экономической работы и экономического стимулирования производства на фабриках, заводах стройках, совхозах и на других подчиненных край (обл) исполкому предприятиях, а также в колхозах².

Довольно значительным изменениям подверглись также предметы ведения плановых комиссий исполкомов районных и городских Советов.

Так, согласно Положению о плановой комиссии исполнительного комитета районного Совета депутатов трудящихся, утвержденному постановлением Совета Министров РСФСР от 20 января 1958 г., на эти комиссии возлагалась разработка проектов сводных перспективных и годовых планов развития местного хозяйства района, балансов основных видов сельскохозяйственных продуктов, топлива, местных и строительных материалов, трудовых ресурсов и покупательной 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 исполнении.

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 // ВВС РСФСР. 1970. № 4. С. 51; Положение об отделе цен исполкома Московского Совета // Бюллетень исполнительного комитета Московского городского Совета депутатов трудящихся. 1970. № 17. С. 14—16).

² СП РСФСР. 1966. № 26. Статья 119, п. 6.

Примерное положение о плановой комиссии исполнительного комитета районного (городского) Совета депутатов трудящихся, утвержденное постановлением Совета Министров РСФСР от 9 октября 1968 г., расширило круг предметов ведения этих комиссий, возложив на них дополнительную подготовку необходимых материалов о работе промышленности, расположенной на территории района (города), независимо от ведомственной подчиненности предприятий и организаций, разработку проектов сводных планов производства товаров культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода, жилищного, коммунального и культурно-бытового строительства, товарооборота и бытового обслуживания населения территории района (города) по всем предприятиям и организациям независимо от их ведомственной подчиненности, подготовку мероприятий по трудоустройству молодежи, оканчивающей общеобразовательные школы, на предприятия, и организации и учреждения, находящиеся на территории района (города), независимо от их ведомственной подчиненности¹.

В последние годы в РСФСР и ряде других союзных республик утверждены новые Положения о плановых комиссиях исполкомов местных Советов, разработанные в соответствии с действующим законодательством о местных Советах². Этими Положениями предметы ведения местных плановых органов вновь существенно расширены. На них, в частности, возложена теперь также разработка основных показателей комплексного развития народного хозяйства, расположенного на подведомственной Совету территории.

Увеличение объема задач плановых комиссий, передача в их ведение целого ряда новых вопросов потребовали расширения прав комиссий.

Направление этого расширения было определено содержанием тех новых задач, которые получили плановые комиссии исполкомов местных Советов. Основная цель их состояла в том, чтобы не ограничивать деятельность плановых комиссий лишь рамками подчинен-

¹ СП РСФСР. 1968. № 22–23. Статья 108, п. 4.

² См., напр.: Положение о плановой комиссии исполнительного комитета областного Совета депутатов трудящихся Туркменской ССР, утвержденное постановлением Совета Министров Туркменской ССР от 22 июня 1972 г. // СП Туркменской ССР. 1972. № 6. Статья 72; Положение о плановой комиссии исполнительного комитета районного (городского) Совета депутатов трудящихся Казахской ССР, утвержденное постановлением Совета Министров Казахской ССР от 23 марта 1972 г. // СП Казахской ССР. 1972. Статья 31; Положение о плановой комиссии исполнительного комитета районного Совета депутатов трудящихся УССР, утвержденное постановлением Совета Министров УССР от 26 мая 1972 г. // СП УССР. 1972. № 6. Статья 43; Положение о плановой комиссии исполнительного комитета районного Совета депутатов трудящихся, а также Положение о плановой комиссии исполнительного комитета городского, районного в городе Совета депутатов трудящихся, утвержденные постановлением Совета Министров РСФСР от 28 марта 1974 г.; и др.

ного местным Советам хозяйства, привлечь эти комиссии к решению вопросов развития экономики в целом на территории соответствующего Совета. Поэтому и расширение прав плановых комиссий свелось главным образом к тому, чтобы обеспечить комиссиям возможность для реализации этих задач.

Такая возможность была обеспечена тем, что плановым комиссиям предоставлено право получать от различных государственных органов, предприятий, учреждений и организаций 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 районным городским Советам имеют право получать в установленном порядке от вышестоящих предприятий и организаций перспективные и годовые планы, материалы и расчеты к 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, а также охраны природы и трудового устройства молодежи, оканчивающей общеобразовательные школы¹.

Плановые комиссии исполкомов краевых, областных Советов располагают в настоящее время правом получать от министерств и ведомств СССР и союзных республик в установленном порядке проекты планов по подчиненным им предприятиям (кроме планов производства оборонной продукции), находящимся на территории края (области)², схемы принятия и размещения промышленности, а также задания на проектирование новых, реконструкцию и расширение действующих предприятий, находящихся на территории края (области).

Как показывает практика, современный период характерен не только расширением круга задач и прав плановых комиссий исполкомов местных Советов, но и всесторонней активизацией и совершенствованием их деятельности, которые нашли свое выражение в последовательном повышении организаторской роли этих комиссий в планировании хозяйственного и социально-культурного строитель-

¹ См., напр.: Пункт 6(6) Положения о плановой комиссии исполнительного комитета районного Совета депутатов трудящихся, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 28 марта 1974 г.

² См., напр.: Пункт 7(6) Положения о плановой комиссии исполнительного комитета областного Совета депутатов трудящихся Туркменской ССР утвержденного постановлением Совета Министров Туркменской ССР от 22 июня 1972 г.

ства на местах, в большей обоснованности составляемых ими балансов, в значительном расширении актива этих комиссий.

В последние годы работа плановых комиссий характеризуется тем, что в ней все большее место отводится важным вопросам комплексного развития хозяйства на территории, подведомственной соответствующим Советам. Плановыми комиссиями сделаны серьезные шаги по составлению сводных симплексных планов развития экономики и культуры краев и областей.

Следует также отметить, что в ходе развития плановых комиссий существенные изменения претерпели и их отношения с вышестоящими плановыми органами. Так, в отличие от Положения о плановых комиссиях исполнительных комитетов краевых и областных Советов депутатов трудящихся 1957 г., не предусматривавшего никаких форм соподчинения вышестоящих и нижестоящих плановых комиссий, Положение о плановой комиссии исполнительного комитета краевого (областного) Совета депутатов трудящихся 1966 г. установило, что плановые комиссии исполкомов краевых, областных, окружных, районных и городских Советов подчинены в своей деятельности как соответствующему Совету и его исполкому, так и вышестоящей плановой комиссии. Тем самым в нашей стране было завершено создание единой системы общеплановых органов, включающей как центральные, так и местные плановые органы¹.

В условиях, когда перед плановыми комиссиями исполкомов местных Советов поставлен ряд новых важных задач, когда существенно расширена их компетенция, большую актуальность приобретает вопрос об укреплении планово-экономического аппарата исполкомов местных Советов.

Штатный состав плановых комиссий, 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 в настоящее время возложены на комиссии. Поэтому, как правило, они сосредоточивают внимание лишь на части проблем планирования, в то время как многие другие важные проблемы остаются нерешенными.

Так, например, согласно Положению о плановых комиссиях исполкомов краевых (областных) Советов, действующему в РСФСР, на эти комиссии возложена обязанность разрабатывать в масштабах края, области топливные балансы (п. 6). Однако практика показывает, что в большинстве областей в силу отсутствия чисто организационных возможностей топливные балансы до сих пор не разрабатываются. Плановые комиссии часто ограничиваются лишь расчетом потреб-

¹ См.: Вишняков В. Г. Двойное подчинение органов управления народным хозяйством. М.: Юрид. лит.-ра, 1967. С. 67.

ности и покрытия потребности в топливе на коммунально-бытовые нужды, хотя такого расчета недостаточно для обеспечения комплексного плана топливоснабжения¹. А ведь в настоящее время подобная обязанность возложена также и на плановые комиссии исполкомов городских районных Советов², которые в этом смысле располагают еще более ограниченными организационными возможностями.

Отсутствие у плановых комиссий исполкомов местных Советов реальных возможностей для выполнения ряда и поставленных перед ними задач зачастую приводит к нерациональному использованию материальных и денежных средств, трудовых, энергетических и других ресурсов. Следовательно, вопросы дальнейшего укрепления плановых комиссий местных Советов приобретают исключительную важность и остроту, представляют большую общегосударственную задачу. В этой связи очень актуально звучат слова В. В. Куйбышева, сказанные им еще в 1931 г. Он говорил: «Нелепо было бы думать, что народно-хозяйственный план может быть составлен несколькими сотнями людей, сидящих в Госплане Союза... Народно-хозяйственный план может быть составлен грамотно, классово выдержанно и технически обоснованно только тогда, когда в планировании примет участие вся периферия Советского Союза, когда будет укреплен вся плановая система сверху донизу, когда в дело создания плана будут вовлечены десятки тысяч плановиков-рабочих. Мы должны поставить себе целью самое решительное укрепление республиканских и областных плановых органов, и районных плановых ячеек»³.

Не способствует успеху работы плановых комиссий, дальнейшему повышению их роли и то обстоятельство, что их указания носят рекомендательный характер, а сама деятельность в этих условиях, как справедливо отмечалось уже в юридической литературе, «напоминает скорее деятельность учетно-вспомогательных органов»⁴. Было бы целесообразным и логичным, чтобы плановые комиссии исполкомов местных Советов подобно центральным плановым органам СССР и союзных республик были наделены правом издавать пределах своей компетенции акты, обязательные для исполнения всеми подведомственными соответствующему Совету учреждениями, предприятиями и организациями⁵. Такое право в полной мере соответствовало бы правовой практике комиссий как составной части не вспомогательного, а исполнительного аппарата исполкомов местных Советов.

¹ Планирование местного хозяйства и культурного строительства. С. 252–253.

² См., напр.: Пункт 4(д) Положения о плановой комиссии исполнительного комитета районного Совета депутатов трудящихся УССР.

³ *Куйбышев В. В.* Статьи и речи. М.: Партиздат, 1937. С. 83.

⁴ Сов. гос-во и право. 1966. № 9. С. 7.

⁵ См., напр.: Пункт 2 Положения о государственной плановой комиссии РСФСР // СП РСФСР. 1970. № 6. Статья 35.

6. Плановые акты местных Советов

Деятельность местных Советов в области народно-хозяйственного планирования получает свое правовое выражение в плановых актах. К числу этих актов относятся как народно-хозяйственные планы, утверждаемые местными Советами, так и иные акты, издаваемые Советами и их органами, по вопросам разработки, рассмотрения, утверждения проектов местных народно-хозяйственных планов, доведения утвержденных планов до исполнителей, внесения в них изменений и контроля за их реализацией.

Юридическая форма плановых актов зависит от того, каким органом издается или утверждается соответствующий акт, что, в свою очередь, определяется содержанием планового акта. Так, наиболее важные плановые акты издаются или утверждаются решениями самих Советов. Все другие плановые акты издаются решениями и распоряжениям исполкомов местных Советов либо приказами заведующих отделов и начальников управлений исполкомов.

По своим юридическим свойствам плановые акты подразделяются на нормативные и ненормативные. Нормативные плановые акты устанавливают общие правила поведения участников плановых отношений. Ненормативные плановые акты связаны с возникновением, изменением или прекращением конкретных плановых отношений в рамках общих правил, предусмотренных нормативными актами.

Большинство плановых актов местных Советов не являются нормативными. Их веления не имеют общего характера, они направлены на регулирование конкретных плановых отношений. Таковы, например, плановые акты, связанные с изменением плановых показателей отдельным предприятиям, учреждениям, организациям и т. п.

Среди нормативных плановых актов можно выделить прежде всего такие, которые по характеру содержащихся в них правовых норм, а также по форме их изложения не отличаются от большинства других нормативных актов. К их числу относятся, например, разрабатываемые и утверждаемые исполкомами Московского и Ленинградского городских Советов Положения о плановых комиссиях этих исполкомов¹. В этих Положениях определяются задачи плановых комиссий, их компетенция, порядок организации и деятельности.

Важнейшим видом нормативных плановых актов местных Советов являются утверждаемые ими народно-хозяйственные планы. Сoder-

¹ Постановлением Совета Министров РСФСР от 15 авг. 1966 г. поручено исполкомам Московского и Ленинградского городских Советов разработать и утвердить Положения о плановых комиссиях этих исполкомов применительно к утвержденному Советом Министров РСФСР Положению о плановой комиссии исполнительного комитета краевого (областного) Совета депутатов трудящихся // СП РСФСР. 1966. № 26. Статья 119.

жащиеся в них предписания обладают всеми необходимыми общими признаками правовой нормы. Направленные на регулирование важнейших общественных отношений, они устанавливают общие связи, соотношения и пропорции, необходимые для успешного осуществления хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной функций Советского государства¹, играют важную регулирующую роль в деле выполнения планов в целом, устанавливают общие пределы и направления плановой деятельности всех подчиненных местным Советам органов, предприятий и организаций, оказывают существенное влияние на направление плановой деятельности не подчиненных местным Советам органов, предприятий и организаций.

Народно-хозяйственные планы, утверждаемые местными Советами, содержат предписания не только отдельным субъектам, а всем органам, предприятиям, учреждениям, организациям и гражданам соответствующей территории, т. е. содержат общие правила, в соответствии с которыми осуществляется все местное хозяйственное и социально-культурное строительство. Поэтому многие предложения народно-хозяйственных планов адресуются не твердо определенному кругу исполнителей, а всем, кто имеет отношение к достижению тех или иных плановых показателей².

Исполнение предписаний народно-хозяйственных планов не исчерпывается каким-либо одним действием обязанных органов, предприятий, организаций или учреждений. Оно обычно требует ряда таких действий.

Вместе с тем как нормативные акты народно-хозяйственные планы местных Советов характеризуются известной спецификой, делающей их особым видом нормативных актов. Эта специфика выражается в свойственном им характере и положениях содержащихся общих правил. Эти правила формулируются в них не в форме варианта должного или возможного поведения, его типового образца, а в виде должного результата поведения, на достижение которого должна быть направлена деятельность всех участников реализации этих актов³.

Рассматривая народно-хозяйственные планы, утверждаемые местными Советами в качестве нормативных актов, было бы неверно полагать, что все содержащиеся в них предписания носят характер правовых норм⁴. Такой характер носят лишь те предписания планов, которые имеют общее значение для всего народного хозяйства соот-

¹ См.: *Вальденберг Я. С.* Правовые формы деятельности местных Советов. М., 1957. С. 16.

² См.: *Шебанов А. Ф.* Форма советского права. М.: Юрид. лит.-ра, 1968. С. 118.

³ См. там же. С. 119.

⁴ См.: *Вальденберг Я. С.* Правовые формы деятельности местных Советов. С. 16–17.

ветствующей административно-территориальной единицы или для отдельных его отраслей. Все прочие предписания, носящие характер контрольных велений и адресованные конкретным органам, предприятиям, организациям или учреждениям, не являются правовыми нормами.

Являясь однородными по своей правовой природе плановыми актами местных Советов, утверждаемые ими народно-хозяйственные планы различаются между собой по срокам их действия, а также по степени охвата ими хозяйственного социально-культурного строительства на соответствующей территории.

С точки зрения сроков их действия народно-хозяйственные планы, утверждаемые местными Советами, делятся на перспективные и текущие. В соответствии с установившейся практикой перспективного планирования народно-хозяйственные планы на местах рассчитываются на пятилетний срок с разбивкой заданий по годам.

Задания пятилетних планов конкретизируются и уточняются в текущих (годовых) планах с учетом хода развития экономики и изменений в ресурсах и потребностях народного хозяйства и населения. Тем самым достигается органическая увязка перспективных и текущих планов.

По степени охвата хозяйственного и социально-культурного строительства на соответствующей территории народно-хозяйственные планы, утверждаемые местными Советами, делятся на планы, содержащие лишь показатели развития хозяйственного и социально-культурного строительства, подчиненного местным Советам, и планы, касающиеся отраслей материального производства и непроизводственной сферы в рамках соответствующей территории, независимо от ведомственной подчиненности.

К первым из них относятся утверждаемые Советами сводные планы развития местного хозяйства и социально-культурного строительства. Они объединяют планы подчиненных соответствующему Совету предприятий, учреждений и организаций. Кроме того, народно-хозяйственные планы, устанавливаемые высшими звеньями местных Советов, объединяют и сводные планы предприятий, учреждений и организаций, подчиненных нижестоящим Советам.

Каждый такой план развития местного хозяйства и социально-культурного строительства обычно содержит большой круг показателей, связанных со всеми отраслями местного хозяйства и непроизводственной сферы. Например, сводный план развития местного хозяйства и социально-культурного строительства края (области), как правило, включает следующие разделы: промышленность (местная, пищевая, хлебопекарная, строительных материалов, топливная, бытового обслу-

живания населения); сельское хозяйство, транспорт и связь, товарооборот, народное образование, культура, здравоохранение и социальное обеспечение, капитальное строительство, план по труду¹.

В разделе «Промышленность» намечается объем реализуемой товарной продукции и валовой продукции, производство изделий в натуральном выражении; дается расчет использования производственных мощностей и основных производственных фондов, технико-экономические показатели.

В разделе «Сельское хозяйство» показывается задание по реализации сельскохозяйственных продуктов и сырья, даются предложения о сверхплановых заготовках, приводятся показатели посевных площадей, урожайности и валовых сборов сельскохозяйственных культур, закладки новых насаждений. В нем содержатся также показатели по овощеводству, ирригационным и мелиоративным работам, использованию орошаемых земель, изменению состава сельскохозяйственных ценных угодий и улучшению лугов и пастбищ, использованию местных удобрений, поголовью и продуктивности скота и птицы, производству продукции подсобных предприятий и промыслов и некоторые другие.

В разделе «Транспорт и связь» содержатся показатели по строительству новых и ремонту действующих дорог, а также строительству и ремонту различного рода сооружений, обслуживающих дорожное хозяйство (мосты, тоннели, дорожные ограждения и т. д.), по объему грузовых и пассажирских перевозок, развитию технической базы транспорта общего пользования; увеличению протяженности магистральной кабельной сети; вводу в действие новых мощностей телефонных станций, а также телефонизации и радиофикации населенных пунктов, совхозов, колхозов, предприятий, учреждений культуры и здравоохранения; развитию телевидения.

В раздел «Товарооборот» включаются показатели розничной торговой сети и сети предприятий общественного питания, а также балансовые расчеты государственных ресурсов важнейших продуктов сельского хозяйства и баланс денежных доходов и расходов населения.

В разделе «Народное образование, культура, здравоохранение и социальное обеспечение» устанавливаются важнейшие показатели сети этих учреждений и роста обслуживаемых контингентов.

Раздел «Капитальное строительство» включает показатели по вводу в действие производственных мощностей и основных фондов, объему и структуре капитальных вложений, объему строительно-монтажных работ, расчету задела по строительству, а также титульные списки.

¹ Планирование местного хозяйства и культурного строительства. С. 342–344.

Раздел «План по труду» включает сводный расчет численности и фонда заработной платы рабочих и служащих по предприятиям и организациям области, план организованного набора рабочей силы по области, план переселения в колхозы и ряд балансовых расчетов.

Во вторую группу рассматриваемых планов входят прежде всего сводные планы развития местного хозяйства и социально-культурного строительства, включающие не только показатели развития хозяйства и социально-культурного строительства, подчиненного местным Советам, но и сводные плановые показатели, касающиеся 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 на территории местного Совета по всем предприятиям и организациям независимо от их ведомственной подчиненности.

Как уже отмечалось, народно-хозяйственное планирование в нашей стране никогда не было чисто экономическим планированием. Оно всегда носило экономико-социальный характер. Дальнейшее усиление социальных аспектов в плановой деятельности местных Советов на современном этапе ее развития нашло свое отражение в широком распространении нового вида плановых актов местных Советов — планов экономического и социального развития городов, районов и т. д.

В этих планах, носящих комплексный характер, т. е. распространяющихся на все народное хозяйство города, района, независимо от подчиненности различных объектов планирования, наряду с экономическими проблемами большое место занимают вопросы изменения социальной и квалификационно-профессиональной структуры трудящихся, улучшения условий труда, предупреждения профессиональных заболеваний и травматизма на предприятиях и в учреждениях, роста благосостояния и улучшения жилищно-бытовых условий трудящихся, развития здравоохранения, физкультуры и спорта, образования и воспитания детей, коммунистического воспитания, удовлетворения потребностей духовного развития трудящихся, повышения их социально-политической активности¹.

¹ Экономическое и социальное планирование в масштабе района. Лениздат, 1973; Кореневская Е. И. Городские Советы и комплексное планирование развития городов // Сов. гос-во и право. 1973. № 9. С. 66–69.

Глава II

КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ В ОБЛАСТИ НАРОДНО-ХОЗЯЙСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

1. Общая характеристика компетенции местных Советов в области народно-хозяйственного планирования

Компетенция в области народно-хозяйственного планирования является важнейшей составной частью компетенции местных Советов. Она складывается из их прав и обязанностей в указанной области. При этом планирование выступает и в качестве одного из предметов ведения местных Советов, то есть одной из тех областей или сфер общественной жизни, на которую направлена их деятельность.

Однако если в рамках всей компетенции местных Советов этот предмет их ведения можно рассматривать в значении достаточно конкретной области общественной жизни, то применительно к компетенции местных Советов в самой этой области планирование как предмет ведения нуждается в конкретизации. Суть ее состоит в том, чтобы выявить те сферы общественной жизни, на которые может распространяться деятельность местных Советов в области народно-хозяйственного планирования.

Иначе говоря, для исследования компетенции местных Советов в области народно-хозяйственного планирования недостаточно проанализировать лишь их права и обязанности в этой области. Нужно также подвергнуть соответствующему анализу и максимально конкретизировать предметы их ведения и сфере народно-хозяйственного планирования.

Как уже отмечалось, функции местных Советов в области народно-хозяйственного планирования не исчерпываются лишь процедурой разработки, рассмотрения, утверждения проектов народно-хозяйственных планов, доведения их показателей до сведения исполнителей и контроля за исполнением планов. Они выражаются также в ряде мероприятий местных Советов правового, организационного и организаторского характера, направленных на успешную реализацию всего процесса народно-хозяйственного планирования. Поэтому и компетенция местных Советов в области народно-хозяйственного планирования, в которой находят юридическое выражение указанные функции местных Советов, не может иметь своим содержанием лишь вопросы процедуры планирования. Они выходят за рамки этих вопросов и охватывают все аспекты деятельности местных Советов, непосредственно связанные осуществлением народно-хозяйственного планирования.

Компетенция местных Советов в области народно-хозяйственного планирования закрепляется целой системой правовых актов. Так, в ст. 97 Конституции СССР и в аналогичных статьях конституций союзных и автономных республик устанавливается, что местные Советы

руководят местным хозяйственным и культурным строительством. Это конституционное положение является правовой основой всей деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования — важнейшего метода руководства, указанного Конституцией СССР и конституциями союзных и автономный республик.

До 1968 г. в число правовых актов, закрепляющих компетенцию местных Советов в области народно-хозяйственного планирования, входили также постановления Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик, посвященные вопросам народно-хозяйственного планирования на местах, Положения о местных Советах, а также Положения о плановых комиссиях исполкомов местных Советов.

Постановления Правительства СССР и правительств союзных республик касались лишь отдельных вопросов компетенции местных Советов в области народно-хозяйственного планирования¹. Поэтому они носили главным образом частный характер.

Более полно основные права и обязанности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования были закреплены в Положениях о местных Советах² и в Положениях о плановых комиссиях исполкомов. Однако и эти акты не могли в полной мере отразить компетенцию местных Советов в области народно-хозяйственного планирования, поскольку, во-первых, в большинстве союзных республик ими охватывались только некоторые из видов местных Советов³; во-вторых, ими закреплялись лишь наиболее важные права и обязанности местных Советов в этой области. Наконец, между ними имелись довольно значительные различия в определении конкретных задач местных Советов в области народно-хозяйственного планирования, не всегда достаточно четко были выражены функции местных Советов в этой области.

В 1968—1971 гг. в регламентации компетенции местных советов в области народно-хозяйственного планирования произошли существенные изменения.

Эти изменения неразрывно связаны с мерами нашей партии, направленными на дальнейшее расширение прав местных Советов в различных областях хозяйственной, социально-культурной и админи-

¹ См., напр.: Постановление Совета Министров РСФСР от 12 февр. 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» // СП РСФСР. 1966. № 4. Статья 26.

² См., напр.: Положение об областном Совете депутатов, трудящихся Украинской ССР». Киев: изд. Верховного Совета Украинской ССР, 1957.

³ Например, в РСФСР было принято только Положение о сельском Совете депутатов трудящихся.

стративно-политической деятельности, на повышение роли местных Советов в коммунистическом строительстве.

Учитывая важное значение сельских и поселковых Советов, ЦК КПСС в 1967 г. принял постановление «Об улучшении работы сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся», в котором наметил обширную программу по активизации деятельности этих Советов, усилению их влияния на развитие экономики колхозов и совхозов, предприятий промышленности и бытового обслуживания, работу социально-культурных учреждений. В нем подчеркивалась важная роль сельских и поселковых Советов в контроле за соблюдением законов и решений вышестоящих органов государственной части и управления, за своевременным выполнением планов обязательств перед государством, в координации усилий находящихся на подведомственной сельским и поселковым Советам территории колхозов, совхозов, предприятий и организаций в целях улучшения народного образования, здравоохранения, социального обеспечения, торговли и общественного питания, работы предприятий бытового обслуживания, благоустройства сел и поселков, жилищного и дорожного строительства.

ЦК КПСС поручил соответствующим центральным и республиканским органам изучить вопрос о возможности расширения прав сельских и поселковых Советов в решении хозяйственных, финансовых, земельных вопросов, в руководстве предприятиями местной промышленности, бытовым и социально-культурным обслуживанием населения¹. В марте 1971 г. ЦК КПСС принял постановление «О мерах по дальнейшему улучшению работы районных и городских Советов депутатов трудящихся».

Рассматривая районные и городские Советы как узловое звено государственных органов, обеспечивающих практическое осуществление на местах политики партии и государства, ЦК КПСС наметил конкретные пути улучшения их деятельности и расширения их прав. В постановлении, в частности, указывалось, что районные и городские Советы должны усилить внимание к вопросам комплексного развития хозяйства районов и городов, специализации и размещения промышленных и сельскохозяйственных предприятий максимального использования местных ресурсов для расширения производства и повышения его эффективности, активизировать свою деятельность по оказанию помощи предприятиям и хозяйственным организациям в проведении в жизнь принципов экономической реформы, усилить контроль за соблюдением ими требований законодательства. Районным и городским Советам также предлагалось активизировать деятель-

¹ Советы депутатов трудящихся. 1967. № 4. С. 3–5.

ность по координации работы всех расположенных на их территории предприятий, учреждений и организаций по жилищному, коммунальному строительству, строительству объектов социально-культурного и бытового назначения, производству товаров народного потребления и местных строительных материалов, по разработке и проведению других мероприятий, связанных с обслуживанием населения района города, а также по объединению выделенных на эти цели средств предприятий, учреждений и организаций.

В постановлении подчеркивалось, что районные Советы и их исполкомы должны активно участвовать в разработке планов развития сельскохозяйственного производства, обеспечить контроль за деятельностью колхозов, совхозов и других сельскохозяйственных предприятий по выполнению их планов и сверхплановых заданий по продаже зерна, мяса молока и других сельскохозяйственных продуктов, соблюдению требований законодательства.

Большое значение придавалось в постановлении усилению государственного контроля со стороны Советов за выполнением плана жилищного, коммунального строительства, строительства объектов социально-культурного и бытового назначения, осуществляемого по линии министерств и ведомств, за качеством и комплексностью строительства, за соблюдением генеральных планов городов и планов застройки других населенных пунктов¹.

Эти указания обрели правовое выражение в ряде общесоюзных и республиканских правовых актов, изданных вскоре после выхода в свет рассмотренных постановлении ЦК КПСС.

8 апреля 1968 г. Президиум Верховного Совета СССР принял Указ «Об основных правах и обязанностях сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся», 19 марта 1971 г. — Указы «Об основных правах и обязанностях районных Советов депутатов трудящихся», «Об основных правах и обязанностях городских и районных в городах Советов депутатов трудящихся»², а также одобрил Примерные положения об этих Советах. В соответствии с Указами Президиума Верховного Совета СССР и на их основе во всех союзных и автономных республиках к началу 1972 г. были приняты законы о районных, городских, районных в городах, сельских и поселковых Советах депутатов трудящихся.

Этими актами были расширены и упрочены основные права и обязанности районных, городских, сельских и поселковых Советов в различных областях хозяйственного, социально-культурного и ад-

¹ Советы депутатов трудящихся. 1971. № 4. С. 11–15.

² ВВС СССР. 1968. № 16. Статья 131; ВВС СССР. 1971. № 12. Статья 132; ВВС СССР. 1971. № 12. Статья 133.

министративно-политического строительства, в том числе и в области народно-хозяйственного планирования.

В частности, районным и городским Советам было предоставлено право рассматривать проекты планов предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, расположенных на их территории, в части, касающейся вопросов, связанных с обслуживанием населения, и утверждать по всем вопросам сводные плановые показатели с включением их в план развития районного, городского хозяйства и социально-культурного строительства.

Были значительно расширены их возможности влиять на планирование деятельности не подчиненных предприятий и организаций, а также сельских и поселковых Советов. Им было предоставлено право принимать участие в рассмотрении перспективных и годовых планов в колхозах, совхозах, на предприятиях местной промышленности. Они получили также право вносить свои предложения по производственно-финансовым планам 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 ресурсов.

Эти акты имеют особое значение для регламентации компетенции местных Советов в области народно-хозяйственного планирования. Во-первых, ими определены как основные, единые для районных, городских, сельских и поселковых Советов всех союзных республик права и обязанности в области народно-хозяйственного планирования (союзные акты), так и полномочия этих Советов в указанной области, детализированные применительно к конкретным условиям союзных и автономных республик. Во-вторых, полномочия районных городских, сельских и поселковых Советов получили закрепление в наиболее важных правовых актах, что способствует не только повышению авторитета местных органов государственной власти, но и эффективности их плановой деятельности.

В настоящее время на очереди — принятие нормативных актов о краевых и областных Советах, которые также должны решить задачу совершенствования правовой регламентации всех сторон деятельности этих Советов, в том числе и в области народно-хозяйственного планирования.

Компетенцию местных Советов в области народно-хозяйственного планирования как совокупность предметов их ведения, прав и обязанностей в этой области не следует смешивать с юридической формой ее выражения в нормативных актах. Дело в том, что в последних составные элементы этой компетенции излагаются нередко не отдельно

друг от друга, а одновременно или вместе с другими вопросами народно-хозяйственного планирования (например, с задачами местных Советов), либо в статьях или разделах, посвященный другим областям деятельности местных Советов. Такой способ изложения компетенции местных Советов дает возможность избежать дублирования отдельных положений нормативных актов, регламентирующих компетенцию местных Советов, упрощает их структуру¹.

2. Предметы ведения местных Советов в области народно-хозяйственного планирования

Как уже отмечалось, предметами ведения местных Советов в области народно-хозяйственного планирования являются те сферы общественной жизни, на которые распространяется указанный вид деятельности местных Советов.

В самом общем виде такими сферами являются прежде всего как подчиненное, так и неподчиненное местным Советам хозяйство и социально-культурное строительство.

Под подчиненным местным Советам хозяйством и социально-культурным строительством понимается совокупность предприятий, учреждений и организаций, подчиненных местным Советам.

В области промышленности к предприятиям подчиненным местным Советам, относятся предприятия, которые используют в основном местные ресурсы и обеспечивают местные потребности. Они представляют собой часть местного хозяйства и являются важным составным элементом местной промышленности страны².

Одной из задач местной промышленности является обеспечение населения товарами народного потребления. О ее возрастающем значении свидетельствуют «Основные направления развития народного хозяйства СССР на 1976—1980 гг.», в которых намечено расширить на предприятия местной промышленности «выпуск музыкальных инструментов, изделий художественных промыслов, сувениров, предметов, необходимых для быта, домашнего хозяйства, отдыха и туризма»³.

К числу объектов строительства, подчиненных местным Советам, относятся промышленные предприятия местного значения, а также жилые дома, административные здания, коммунальные предприятия и сооружения, строительство которых осуществляется за счет средств, отпускаемых местным Советам.

¹ См.: *Шеремет К. Ф.* Компетенция местных Советов. М.: Изд. МГУ, 1968. С. 12.

² Следует иметь в виду, что помимо предприятий местного подчинения (областного, краевого).

³ «Основные направления развития народного хозяйства СССР на 1976—1980 годы». М., Политиздат, 1976, с. 48.

В области сельского хозяйства местным Советам подчинены совхозы и другие государственные сельскохозяйственные предприятия, расположенные на их территории. Под руководством местных Советов работают также колхозы. Иными отраслями местного хозяйства являются дорожное строительство и транспорт.

Все дороги, имеющиеся и строящиеся в зависимости от интенсивности движения, подразделяются на пять категорий, Дороги первой (с интенсивностью движения свыше 6 тыс. автомобилей в сутки) и второй (с интенсивностью движения от 3 до 6 тыс. автомобилей в сутки) категорий имеют, как правило, союзное значение. Дороги третьей категории (с интенсивностью движения от 1 до 3 тыс. автомобилей в сутки) являются дорогами республиканского значения. Местное значение имеют дороги четвертой (интенсивность движения от 200 до 1 тыс. автомобилей) и пятой (с интенсивностью движения менее 200 автомобилей в сутки) категорий. Они составляют дорожное хозяйство, подчиненное местным Советам.

В области транспорта местным Советам подчинены местный автомобильный, водный и гужевой транспорт, а также связанные с организацией его работы транспортные предприятия и организации.

Местные Советы располагают значительным по своему объему жилищно-коммунальным хозяйством. В его состав входят жилой фонд, водопровод, канализация, системы газификации, теплофикации и снабжения электроэнергией, внутригородской транспорт, гостиницы и многие другие объекты среди отраслей местного хозяйства, связанных с повышением благосостояния народа; важное место занимают торговля и общественное питание, а также бытовое обслуживание населения.

Как известно, советская торговля по своему социально-экономическому характеру неоднородна. Она складывается из государственной, кооперативной (торговля потребительской кооперации) и колхозной торговли.

В область подчиненной местным Советам торговли входят значительное количество различных государственных торговых предприятий, колхозные и промтоварные рынки, складские помещения для хранения сельскохозяйственных продуктов, торгово-складские помещения и ряд других подобных объектов, связанных с осуществлением торговли.

Важнейшей составной частью торговли является деятельность предприятий общественного питания, которые, в отличие от других предприятий торговли, выполняют не только чисто торговые функции по реализации продукции, но и осуществляют определенную производственную деятельность, связанную с изготовлением продукции (полуфабрикаты и проч.). Значительное число этих предприятий

также находится в настоящее время в непосредственном подчинении местных Советов.

Бытовые услуги, оказываемые населению, по своему характеру делятся на промышленные и непромышленные.

К промышленному виду услуг относятся: изготовление по индивидуальным заказам новых и восстановление бывших в употреблении вещей; индивидуальный пошив и ремонт обуви, швейных, меховых и кожаных изделий, головных уборов и изделий текстильной галантереи; ремонт металлоизделий технически сложных бытовых машин и приборов, включая гарантийный ремонт, ремонт и изготовление мебели по индивидуальным заказам; химчистка и крашение; индивидуальный пошив и вязка трикотажных изделий; ремонт галантереи, прочие виды ремонта вещей; ремонт жилищ по заказам населения. Предприятия и цеха, выполняющие услуги промышленного характера, относятся к сфере материального производства.

В состав непромышленных видов бытового обслуживания входят услуги прокатных пунктов; посреднические услуги по обмену жилой площади; мытье и натирка полов, протирка стекол, оклейка окон, уборка квартир, услуги по присмотру за детьми и другие аналогичные виды обслуживания, оказываемые бюро добрых услуг; транспортные услуги по заказам населения, работы, выполняемые парикмахерскими, и др. Выполняющие их организации и учреждения по характеру своей деятельности не отличаются от организаций государственной торговли, коммунального хозяйства и других объектов непромышленного характера.

Бытовое обслуживание населения по характеру выполняемых работ, по контингенту потребителей, размещению предприятий обслуживающей сети является частью местного хозяйства. Его предприятия, объединенные в большинстве своем в комбинаты, тресты, объединения и управления, находятся в подчинении местных Советов.

Помимо местного хозяйства в непосредственном ведении местных Советов находится большая группа социально-культурных учреждений. В нее входят техникумы, основные типы общеобразовательных школ (школы всеобщего обязательного восьмилетнего образования; школы, дающие полное среднее образование; школы рабочей и сельской молодежи; школы-интернаты и др.); учреждения дошкольного и внешкольного воспитания (дворцы и дома пионеров, станции юных натуралистов, станции юных техников, экскурсионно-туристические станции, пионерские лагеря, туристские базы, детские сады, парки и площадки и др.); детские дома; культурно-просветительские учреждения (библиотеки, театры, кинотеатры, дворцы и дома культуры и др.); учреждения здравоохранения (больницы, поликлиники, родильные дома, консультации, амбулатории, дома ребенка и др.); уч-

реждения социального обеспечения (дома инвалидов, дома престарелых) и т. д.

Другую значительную сферу общественной жизни, на которую распространяется деятельность местных Советов в области народно-хозяйственного планирования, составляет не подчиненное местным Советам хозяйственное и социально-культурное строительство. Оно объединяет расположенные на территории местных Советов предприятия, учреждения и организации, союзно-республиканского и республиканского подчинения. Применительно к отдельным видам местных Советов в категорию предприятий, учреждений и организаций входят также те из них, которые подчинены вышестоящим местным Советам.

Отдельной сферой общественной жизни, на которую распространяется деятельность местных Советов в области народно-хозяйственного планирования, являются общественные отношения, связанные с использованием различных ресурсов (трудовых, топливных, земельных, минерально-сырьевых, лесных, энергетических и др.), имеющих на территории местных Советов. Эта сфера тесно связана как с подчиненным, так и не подчиненным местным Советам хозяйственным и социально-культурным строительством, однако не поглощается ими. Она имеет самостоятельное значение, особенно с точки зрения комплексного развития хозяйства тех территорий, на которых действуют соответствующие местные Советы.

3. Обязанности и права местных Советов в области народно-хозяйственного планирования

На местные Советы в области народно-хозяйственного планирования возложен ряд важных обязанностей, для выполнения которых они наделены необходимыми правами. Эти обязанности и права тесно связаны с решаемыми ими в этой области задачами. Как уже отмечалось, основные задачи местных Советов в области народно-хозяйственного планирования сводятся главным образом к планированию развития подчиненного этим Советам хозяйственного и социально-культурного строительства, к координации развития хозяйственного и социально-культурного строительства на подведомственной им территории. В соответствии с этим все права и обязанности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования могут быть разделены на несколько основных групп.

Первую из них составляют обязанности и права местных Советов в области планирования подчиненного им хозяйственного и социально-культурного строительства.

Среди обязанностей местных Советов в этой области важнейшее место занимают их обязанности разрабатывать и утверждать планы

развития местного хозяйства и социально-культурного строительства, доводить до сведения исполнителей их показатели, а также осуществлять контроль за исполнением. Особая важность этих обязанностей определяется тем, что именно разработка и реализация планов являются конечной целью всей деятельности местных Советов в области народно-хозяйственного планирования.

Рассматриваемым обязанностям местных Советов корреспондирует ряд прав. К ним относятся право этих Советов на самостоятельную разработку и утверждение этих планов местного хозяйства и социально-культурного строительства, право на внесение соответствующих изменений в утверждаемые ими планы, которое становится также их обязанностью, если необходимость внесения таких изменений связана с указаниями вышестоящих государственных органов, а также право контроля за деятельностью подчиненных местным Советам предприятий, учреждений и организаций с точки зрения выполнения ими показателей, содержащихся в утвержденных Советами планах местного хозяйства и социально-культурного строительства.

Право местных Советов на самостоятельную разработку и самостоятельное утверждение народно-хозяйственных планов, разумеется, не означает полной свободы их действий в области народно-хозяйственного планирования. Такая свобода противоречила бы принципу демократического централизма, на котором базируется вся деятельность по планированию развития народного хозяйства в нашей стране. При разработке планов местного хозяйства и социально-культурного строительства местные Советы строго руководствуются указаниями вышестоящих органов о структуре и содержании этих планов и сроках их разработки, а при утверждении исходят из установленных для них основных показателей, содержащихся в народно-хозяйственных планах, утвержденных вышестоящими Советами. Однако деятельность местных Советов по разработке народно-хозяйственных планов, так же как и их решения об утверждении таких планов, не требуют санкций вышестоящих органов государственной власти и в этом смысле осуществляются вполне самостоятельно. Кроме того, местные Советы вправе изыскивать и использовать дополнительные резервы и таким образом изменять установленные для них в планах вышестоящих Советов показатели в сторону их увеличения.

Помимо перечисленных прав и обязанностей в рассматриваемую группу входят также и другие. Они различаются в зависимости от того, идет ли речь о непосредственной подчиненности предприятий, учреждений и организаций либо только о нижестоящем подчинении.

В области непосредственно подчиненного им хозяйства и социально-культурного строительства местные Советы несут следующие обязанности, которым соответствуют аналогичные права.

Они утверждают перспективные и годовые плановые задания подчиненным им предприятиям, учреждениям и организациям и обеспечивают их выполнение. Так, например, предприятиям местной промышленности утверждаются показатели по производству — основные виды продукции в натуральном выражении и объем реализуемой продукции в оптовых ценах предприятия, по труду — общий фонд заработной платы, по финансам — общая сумма прибыли, платежи в бюджет и ассигнования из бюджета. Кроме того, утверждаются показатели по капитальному строительству, внедрению новой техники и материально-техническому снабжению¹.

Предприятиям бытового обслуживания 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 этих показателей в необходимых случаях местные Советы 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 народно-хозяйственное значение².

Предприятиям и организациям государственной торговли и общественного питания местными Советами утверждаются следующие показатели:

¹ Планирование хозяйственного и культурного строительства. С. 50.

² Планирование местного хозяйства и культурного строительства. С. 61–62.

— по организации розничной и оптовой торговли — план товарооборота и прибыли;

— по организации 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 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;

— объем 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.

Кроме того, для определения потребности в материальных ресурсах, фонде заработной платы и оборотных средствах строительно-монтажным организациям устанавливаются как расчетные показатели общий и выполняемый собственными силами объемы подрядных работ, с распределением общего объема по заказчикам².

Колхозам, совхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям местные Советы утверждают плановые задания по государственным закупкам сельскохозяйственных продуктов, а также выделяемым материально-техническим средствам и капитальным вложениям, а со-

¹ Методические указания по переводу предприятий и организаций государственной торговли и общественного питания на новую систему экономического стимулирования. Пункт 6 // Экономическая газета. № 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.

входам, кроме того, — лимиты по фонду заработной платы и задания по прибыли¹.

Местные Советы утверждают также планы размещения, развития и специализации подчиненных им предприятий, учреждений и организаций, обеспечивают выполнение ими производственно-финансовых планов и содействуют в их работе по освоению новых форм планирования и экономического стимулирования.

В области подчиненного им хозяйства и социально-культурного строительства нижестоящего подчинения обязанностью и в то же время правом местных Советов является утверждение основных плановых показателей.

Вторую группу составляют обязанности и права местных Советов в области планирования не подчиненного им хозяйства и социально-культурного строительства.

Здесь местные Советы призваны выполнять две основные функции в области народно-хозяйственного планирования: координировать плановую деятельность неподчиненных предприятий, учреждений и организаций в части, касающейся обеспечения интересов местного населения, и обеспечивать соблюдение ими законов и других актов вышестоящих органов государственной власти и органов государственного управления, касающихся планирования народного хозяйства.

В целях выполнения первой из этих функций местные Советы обязаны и вместе с тем правомочны рассматривать планы размещения, развития и специализации предприятий местной промышленности, предприятий и пунктов, осуществляющих приемку сельскохозяйственных продуктов, предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции, предприятий бытового обслуживания, торговли и общественного питания, организаций и учреждений культуры, народного образования и здравоохранения, предприятий и сооружений коммунального хозяйства вышестоящего подчинения. Они наделены также правом вносить в необходимых случаях свои предложения, возникшие в результате рассмотренных ими планов, в соответствующие вышестоящие органы.

Кроме того, местные Советы обязаны и правомочны рассматривать проекты планов предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, расположенных на их территории, в части, касающейся развития жилищного коммунального хозяйства, строительства дорог, объектов социально-культурного и бытового назначения, производств товаров народного потребления и местных строительных материалов, благоустройства, торговли, общественного питания, на-

¹ Планирование хозяйственного и культурного строительства. С. 72.

родного образования, здравоохранения, культуры и других вопросов, связанных с обслуживанием населения.

Здесь, как и при рассмотрении планов размещения, развития и специализации предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, местные Советы также располагают правом вносить в необходимых случаях свои предложения в соответствующие вышестоящие органы. Однако только этим их задачи, связанные с рассмотрением проекта планов предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, не ограничиваются. Местные Советы призваны координировать в областях, касающихся обслуживания населения, деятельность этих и всех других предприятий, учреждений и организаций, расположенных на их территории.

С выполнением этой их задачи связана обязанность местных Советов разрабатывать и утверждать сводные координационные планы производства товаров культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода, жилищного, коммунального и культурно-бытового строительства и бытового обслуживания населения на своей территории по всем предприятиям и организациям, независимо от их ведомственной подчиненности.

Сводные показатели этих планов местные Советы обязаны включать в утверждаемый ими план развития местного хозяйства и социально-культурного строительства.

Целям координации деятельности предприятий и организаций различного подчинения служит также разработка местными Советами сводных планов развития сельского хозяйства на их территории, сводных планов государственных закупок сельскохозяйственных продуктов, координация подготовки квалифицированных рабочих в профессионально-технических и средних общеобразовательных школах с учетом потребности предприятий,строек и других организаций, независимо от их ведомственной подчиненности, разработка мероприятий по трудовому устройству молодежи, а также разработка сводных перспективных и годовых планов охраны природы на территориях краев, областей, крупных промышленных центров, предусматривающих мероприятия по охране природы, подлежащие выполнению всеми предприятиями, независимо от их ведомственной подчиненности¹.

Местные Советы в качестве органов государственной власти на своей территории контролируют деятельность всех расположен-

¹ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 дек. 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшения использования природных ресурсов» // СП СССР. 1973. № 2. Статья 6; Одноименное постановление Совета Министров РСФСР от 31 мая 1973 г. // СП РСФСР. 1973. № 14. Статья 89.

ных на этой территории предприятий, учреждений и организаций по жилищному, коммунальному строительству, строительству объектов социально-культурного и бытового назначения, производству товаров народного потребления и местных строительных материалов, по разработке и проведению мер в области благоустройства, торговли и общественного питания, народного образования, здравоохранения, культуры и в других областях, связанных с обслуживанием населения.

Они наблюдают за производственной деятельностью расположенных на их территории предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, за правильным использованием ими производственных мощностей, экономным расходованием сырья, материалов, топлива, электроэнергии, оказывают всемерное содействие в выполнении производимых планов.

По всем этим вопросам местные Советы вправе заслушивать доклады руководителей предприятий, учреждений и организаций и принимать по ним решения, а также в необходимых случаях вносить свои предложения в соответствующие вышестоящие органы.

Третью группу составляют права и обязанности местных Советов, связанные с обеспечением комплексного развития хозяйственного и социально-культурного строительства на подведомственной территории.

К числу основных комплексных проблем планирования, решаемых местными Советами, относятся:

- рассмотренная уже ранее координация деятельности предприятий, учреждений и организаций различного подчинения, действующих на территории Совета;
- рациональное использование земельных, водных, местных топливно-энергетических и сырьевых ресурсов;
- распределение и использование трудовых ресурсов;
- обеспечение финансовой базы хозяйственного и социально-культурного строительства;
- размещение производительных сил, рационализация хозяйственных связей;
- планирование реальных доходов и повышение уровня жизни населения.

Для успешного решения всех этих проблем на местные Советы возлагается ряд обязанностей, которые корреспондируют аналогичные права.

Местные Советы осуществляют подготовку необходимых материалов о работе промышленности, расположенной на их территории, независимо от ведомственной подчиненности предприятий и организаций.

Они обеспечивают составление балансов использования трудовых ресурсов, местных строительных материалов и топлива, земельного

баланса, необходимых для планирования комплексного развития хозяйства в рамках соответствующей территории.

Местные Советы осуществляют контроль за рациональным использованием минерально-сырьевых, лесных, водных, энергетических и других ресурсов.

Большое значение для обеспечения комплексного развития территорий местных Советов имеют такие документы, как районные планировки, генеральные планы развития городов и планировки пригородных зон, планировки и планы застройки населенных пунктов. Эти документы разрабатываются различными проектными организациями республиканского подчинения, а также организациями системы Госстроя СССР¹ и включают разделы, связанные с перспективами развития хозяйственного и социально-культурного строительства на соответствующих территориях, использования природных богатств и т. д.²

Так, районные планировки обычно содержат разделы, касающиеся перспектив развития всего хозяйства района, использования природных богатств, организации территории, размещения предприятий и других производственных объектов, культурно-бытовых учреждений и инженерных коммуникаций, размещения населения, размещения дорог и др.

Местные Советы рассматривают схемы и проекты районных планировок и представляют их на утверждение в соответствующие вышестоящие органы государственного управления. Они в установленном порядке утверждают или согласовывают проекты планировки и застройки населенных пунктов.

Местные Советы организуют также разработку проектов генеральных планов городов и проектов планировки пригородных зон, рассматривают эти проекты и в установленном порядке представляют их на утверждение в соответствующие вышестоящие органы государственного управления. Они также утверждают проекты детальной планировки и проекты застройки городских районов, микрорайонов и других градостроительных комплексов.

Как показывает практика, многие местные Советы в целях наиболее полного решения комплексных проблем развития хозяйственного и социально-культурного строительства на подведомственной им территории разрабатывают комплексные планы развития хозяйства и социально-культурного строительства.

В настоящее время разработка таких планов возлагается на местные Советы в качестве их обязанности только в некоторых союзных

¹ Планирование хозяйства местного подчинения. С. 15.

² Сельскохозяйственная планировка. М.: Колос, 1966.

республиках¹. Однако право на такую деятельность, несомненно, имеют все местные Советы. Даже в тех случаях, когда это право прямо не предусмотрено законодательством, оно следует из всех других правомочий, предоставляемых этим Советам с целью обеспечения ими комплексного развития хозяйственного и социально-культурного строительства на подведомственной им территории.

Особую группу составляют права и обязанности местных Советов, связанные с обеспечением нормального исполнения ими всех возложенных на них функций в области народно-хозяйственного планирования.

Имея одной из своих задач разработку и утверждение проектов перспективных и годовых планов развития подведомственного им хозяйственного и социально-культурного строительства, местные Советы наделяются правом получать от соответствующих органов государственной статистики в установленном порядке все статистические материалы, необходимые для составления проектов планов, а также контроля за выполнением планов.

Из задачи местных Советов, связанной с рассмотрением ими планов размещения, развития и специализации предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, а также рассмотрением проектов планов этих предприятий, учреждений и организаций, вытекает право Советов получать в установленном порядке от предприятий, учреждений и организаций вышестоящего 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 данные о трудоустройстве молодежи, оканчивающей общеобразовательные школы; сведения об имеющихся отходах производства, пригодных для изготовления товаров народного потребления и изделий производственного назначения, использовании этих отходов внутри предприятий и количестве их, подлежащих передаче для использования на других предприятиях, кроме отходов, распределяемых в централизованном порядке.

Необходимость соответствующих консультаций, а также иной помощи специалистов в процессе плановой деятельности предопределила предоставление местным Советам такого важного правомочия, как право привлекать для разработки перспективных и текущих планов, а также отдельных вопросов народно-хозяйственного планирования специалистов

¹ См., напр.: Пункт 4 Положения о плановой комиссии исполнительного комитета районного Совета депутатов трудящихся УССР.

промышленных и сельскохозяйственных предприятий, научно-исследовательских организаций и вузов, расположенных на их территории.

4. Разграничение компетенции в области народно-хозяйственного планирования между местными Советами и их исполнительно-распорядительными органами

Рассмотренная компетенция местных Советов в области народно-хозяйственного планирования — это вся совокупность предметов ведения, обязанностей и прав, закрепленных действующими нормативными актами не только непосредственно за самими Советами, но и за всеми их исполнительными и распорядительными органами, образуемыми ими и действующими под их руководством и контролем. Таким образом, в ее реализации должны участвовать как сами Советы, так и их исполнительные органы.

Законодательство союзных и автономных республик о местных Советах, а также другие нормативные акты, касающиеся компетенции местных Советов в области народно-хозяйственного планирования, разграничивают компетенцию в этой области между местными Советами и подчиненными им органами государственного управления. Это разграничение основывается на ведущей роли Советов во всем механизме осуществления компетенции, а также на учете характера и предназначения их исполнительных и распорядительных органов.

Ведущая роль Советов в механизме осуществления компетенции в области народно-хозяйственного планирования обеспечивается прежде всего сосредоточением в исключительном ведении Советов наиболее важных полномочий.

Согласно действующему законодательству, к исключительным полномочиям местных Советов в области народно-хозяйственного планирования относятся утверждение сводных перспективных и годовых планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства, утверждение плановых заданий по государственным закупкам колхозам, совхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям, рассмотрение схем и проектов районных планировок, проектов генеральных планов городов, планировок пригородных зон и населенных пунктов и представление их на утверждение в соответствующие вышестоящие органы государственного управления.

Рассмотрение и решение этих вопросов на сессиях Советов не только обеспечивает юридическое верховенство Советов по отношению к их исполнительным и распорядительным органам, но и позволяет вовлекать всех депутатов в активное обсуждение и решение наиболее важных вопросов местной жизни, обеспечивает коллегиальность при их рассмотрении.

Вместе с тем практика показывает, что установленный действующим законодательством круг вопросов, подлежащих рассмотрению исключительно на сессиях Советов, нуждается в дальнейшем расширении. К ним следует прежде всего отнести внесение важнейших изменений в утверждаемые Советами планы местного хозяйства и социально-культурного строительства, а также рассмотрение и утверждение отчетов об исполнении этих планов.

Ведущая роль Советов в механизме осуществления компетенции в области народно-хозяйственного планирования обеспечивается также и тем, что, согласно действующему законодательству о Советах, на их сессиях могут быть рассмотрены и решены любые вопросы в этой области, отнесенные к ведению Советов. Такая возможность гарантирует Советам юридическую компетентность во всех вопросах, отнесенных законодательством к их ведению в целом, позволяет им руководить работой исполнительных и распорядительных органов в области народно-хозяйственного планирования.

Вместе с тем в силу порядка организации их деятельности местные Советы не могут повседневно заниматься плановой работой. Поэтому важная роль в ее осуществлении принадлежит их исполнительным и распорядительным органам.

Полномочия и обязанности местных органов государственного управления сводятся прежде всего к исполнению решений Советов по вопросам народно-хозяйственного планирования, а также к проведению подготовительных мероприятий, необходимых для принятия этих решений.

Так, к ведению исполкомов относится организация разработки проектов планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства и организации исполнения планов, утвержденных Советами. Эта работа осуществляется исполкомами как непосредственно, так и через их отделы и управления, а также через исполкомы нижестоящих Советов.

На исполкомы также обычно возлагается внесение уточнений и изменений в утвержденные Советами планы, связанных с рассмотрением ими предложений и замечаний по планам, изложенных в заключениях планово-бюджетных и отраслевых постоянных комиссий Советов и высказанных депутатами при обсуждении проектов планов на сессиях Советов, либо с указаниями вышестоящих государственных органов.

Среди отделов и управлений исполкомов местных Советов особая роль в деле реализации компетенции местных Советов в области народно-хозяйственного планирования принадлежит плановым комиссиям исполкомов.

На плановые комиссии исполкомов краевых (областных) Советов возлагается:

- разработка на основе предложений отделов и управлений исполкома краевого (областного) Совета и исполкомов районных и городских Советов, а также подчиненных им предприятий, учреждений и организаций проектов перспективных и годовых планов по хозяйству, подчиненному исполкому краевого (областного) Совета, а также сводных планов развития сельского хозяйства края, области;

- разработка проектов сводных планов государственных закупок сельскохозяйственных продуктов по районам, балансов валовых ресурсов основных продуктов земледелия и животноводства, планов использования государственных ресурсов основных сельскохозяйственных продуктов;

- разработка по краю (области) балансов трудовых ресурсов, местных строительных материалов и топлива, денежных доходов и расходов населения, проектов сводных координационных планов производства товаров культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода, выпускаемых на предприятиях местной промышленности, министерств и ведомств СССР и союзной республики, а также проектов сводных координационных планов жилищного, коммунального, 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 подчиненности;

- составление основных показателей комплексного развития народного хозяйства, расположенного на территории края (области);

- подготовка для представления в Госплан и соответствующее министерство (ведомство) союзной республики предложений по проектам планов, разрабатываемых министерствами и ведомствами СССР и союзной республики по подведомственным им предприятиям, находящимся на территории края (области), кроме планов производства оборонной продукции;

- подготовка для представления в Госплан и соответствующее министерство (ведомство) союзной республики предложений по разрабатываемым министерствами и ведомствами СССР и союзной республики схемам развития и размещения промышленности соответствующей отрасли, а также по заданиям на проектирование новых, реконструкцию и расширение действующих предприятий, находящихся 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 отделами и управлениями исполкома краевого (областного) Совета 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, средних общеобразовательных трудовых политехнических школах, осуществляющих при наличии условий профессиональную подготовку, и непосредственно на производстве с учетом потребностей предприятий, строек и других организаций, независимо от их ведомственной подчиненности, а также разработка мероприятий по трудоустройству молодежи¹.

На плановые комиссии исполкомов районных (городских) Советов возлагается:

– организация работы по планированию развития районного (городского) хозяйства на основании решений исполкома соответствующего Совета, решений и указаний вышестоящих органов;

– разработка проектов сводных перспективных и годовых планов развития районного (городского) хозяйства и социально-культурного строительства района (города), представление их для утверждения в установленном порядке и обеспечение совместно с управлениями и отделами исполкома своевременного доведения плановых заданий до исполнителей;

– подготовка заключений по проектам планов размещения, развития и специализации предприятий, учреждений и организаций районного (городского) подчинения, предприятий и пунктов, осуществляющих приемку сельскохозяйственных продуктов, предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции, предприятия местной промышленности, бытового обслуживания населения, торговли и общественного питания, организаций и учреждений культуры, народного образования и здравоохранения, спортивных зданий и сооружений, предприятий и сооружений коммунального хозяйства вышестоящего подчинения;

– рассмотрение проектов перспективных и годовых планов предприятий и организаций вышестоящего подчинения, расположенных на территории района (города), в части, касающейся развития жилищного и коммунального хозяйства, строительства дорог, объектов социально-культурного и бытового назначения, производство товаров

¹ См., напр.: Пункт 6 Положения о плановой комиссии исполнительного комитета краевого (областного) Совета Депутатов трудящихся, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР; Пункт 5 Положения о плановой комиссии исполнительного комитета областного Совета депутатов трудящихся Туркменской ССР.

народного потребления и местных строительных материалов, благоустройства, торговли и общественного питания, народного образования, здравоохранения, культуры и других вопросов, связанных с обслуживанием населения, а также охраны природы и трудового устройства молодежи, оканчивающей общеобразовательные школы, разработка по этим вопросам сводных плановых показателей для включения в планы развития хозяйства и социально-культурного строительства района (города) и представление их исполкому соответствующего Совета;

– подготовка по заданию исполкома районного (городского) Совета и вышестоящей плановой комиссии основных сводных показателей плана комплексного развития района (города);

– подготовка в установленном порядке проектов плановых заданий колхозам, совхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям по государственным закупкам сельскохозяйственных продуктов и представление их в исполком районного Совета;

– разработка проектов планов распределения строительных материалов, топлива, сырья и других материальных ресурсов, выделяемых исполкому соответствующего Совета;

– разработка совместно с соответствующими управлениями и отделами исполкома районного (городского) Совета балансов использования трудовых ресурсов, местных строительных материалов и топлива, денежных доходов и расходов населения и других балансов, необходимых для планирования комплексного развития хозяйства района (города);

– подготовка для доведения до сельских, поселковых и городских (городов районного подчинения) Советов плановых показателей для колхозов, совхозов, предприятий и организаций районного подчинения, а также сводных плановых показателей по развитию местной промышленности, бытового обслуживания, торговли и общественного питания, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, просвещения, культуры, связи и других отраслей, связанных с обслуживанием населения;

– подготовка совместно с исполкомами сельских, поселковых, городских (городов районного подчинения) Советов и представление исполкому районного Совета основных плановых показателей развития сел, поселков и городов районного подчинения¹.

На плановые комиссии исполкомов местных Советов возлагается также подготовка заключений по проектам бюджетов, утверждаемых соответствующими Советами, и отчетам об их исполнении.

¹ См., напр.: Пункт 5 Положения о плановой комиссии исполнительного комитета районного Совета депутатов трудящихся, утвержденного постановлением Совета Министров РСФСР от 28 марта 1974 г.

Для выполнения этих обязанностей плановым комиссиям предоставлено право получать от всех управлений и отделов исполкомов, учреждений, организаций, промышленных, сельскохозяйственных предприятий и предприятий бытового обслуживания населения, подчиненных соответствующему Совету, проекты перспективных и годовых планов, материалы, расчеты и обоснования, необходимые для составления планов и подготовки предложений по отдельным хозяйственным вопросам; получать в установленном порядке от предприятий и организаций вышестоящего подчинения перспективные и годовые планы, материалы и расчеты 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, а также охраны природы и трудового устройства молодежи, оканчивающей общеобразовательные школы.

Плановые комиссии имеют также право получать от соответствующих инспектур и информационно-вычислительных станций (центров) государственной статистики все статистические материалы, необходимые для их работы, привлекать в установленном порядке для разработки перспективных и текущих планов, а также отдельных вопросов развития хозяйства и культуры специалистов промышленных и сельскохозяйственных предприятий в организации, расположенных на территории, подведомственной соответствующему Совету.

Большую роль играют исполнительные и распорядительные органы Советов в осуществлении контроля за реализацией решений Советов в области народно-хозяйственного планирования, за осуществлением утвержденных ими планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства.

На плановые комиссии возложена задача проверки выполнения перспективных и годовых планов и принятия совместно с отделами и управлениями исполкомов, предприятиями и организациями оперативных мер по выполнению установленных заданий, разработка и представление на рассмотрение соответствующих исполкомов предложений, вытекающих из проверки выполнения этих планов. Кроме того, на плановые комиссии возложена также проверка своевременности и правильности доведения управлениями и отделами исполкомов показателей плана до предприятий и организаций.

Плановые комиссии участвуют в подведении итогов социалистического соревнования, трудящихся за успешное выполнение и перевыполнение планов.

Помимо рассмотренных исполнительные и распорядительные органы местных Советов имеют и ряд других прав и обязанностей, не связанных непосредственно с реализацией исключительных и иных полномочий соответствующих Советов и имеющих прямое отношение к исполнению этими органами лишь своих функций в области народно-хозяйственного планирования.

Так, согласно действующему законодательству, исполкомы местных Советов вправе рассматривать и решать любые вопросы, относящиеся к ведению Советов в области народно-хозяйственного планирования, за исключением тех вопросов, которые в соответствии с этим законодательством должны рассматриваться и решаться только на сессиях Советов.

Плановые комиссии по заданиям исполкомов, а также по поручениям вышестоящих плановых органов и по своей инициативе осуществляют разработку предложений, направленных на дальнейшее развитие хозяйства и культуры на подведомственной соответствующему Совету территории. Они также дают в установленном порядке органам и управлениям исполкомов, организациям и учреждениям, а также промышленным и сельскохозяйственным предприятиям формы и показатели для составления проектов перспективных и текущих планов, созывают межведомственные совещания для рассмотрения вопросов развития хозяйства на подведомственной соответствующему Совету территории, производят проверку постановки плановой работы в отделах и управлениях исполкомов и дают им необходимые указания об улучшении этой работы и контроле за выполнением утвержденных планов, организуют обмен опытом в области планирования на подчиненных соответствующим Советам предприятиях и в организациях, ведут прием граждан, рассматривают их предложения, заявления и жалобы по вопросам, относящимся к компетенции плановой комиссии, и принимают по ним необходимые меры.

5. Особенности компетенции отдельных видов местных Советов в области народно-хозяйственного планирования

Компетенция местных Советов в области народно-хозяйственного планирования характеризуется как общими чертами, свойственными всем местным Советам, так и некоторыми специфическими чертами, присущими только отдельным видам этих Советов.

Особенности компетенции отдельных видов местных Советов в области народно-хозяйственного планирования определяются той специфической ролью, которую играет каждый из этих видов в общей системе местных Советов.

Самыми крупными подразделениями административно-территориальной системы ряда союзных республик, ее высшими звеньями

являются края и области. Они объединяют все другие звенья этой системы и представляют опорные пункты ЦК КПСС, Правительства СССР, Центральных комитетов Коммунистических партий и правительств союзных республик во всей их деятельности.

Края и области обычно занимают довольно значительные территории, на которых проживает большое количество населения. В экономическом отношении края и области являются целостными, как правило, многоотраслевыми или иногда специализированными (в зависимости от природных условий) хозяйственными образованиями, включающими как индустриальные центры, так и сельскохозяйственные районы. Они характеризуются устойчивыми производственными связями между расположенными на их территории промышленными и сельскохозяйственными предприятиями, городами и сельскими местностями. В результате действующие на их территории Советы представляют собой важные центры государственного руководства, охватывающие значительные по численности населения участки территории страны, крупные центры хозяйственного руководства.

Являясь высшим звеном в системе местных органов государственной власти, краевые (областные) Советы обладают компетенцией в области народно-хозяйственного планирования, характеризующейся рядом особенностей, отличающих ее от компетенций всех других местных Советов.

Одна из таких особенностей состоит в том, что краевые (областные) Советы располагают наиболее широкой по сравнению с другими местными Советами сферой деятельности в области планирования. Так, например, если городские Советы выступают главным образом как органы непосредственного планового руководства городским хозяйством и обслуживанием населения, а районные Советы — прежде всего как опорные пункты коммунистического строительства в сельской местности, то сфера плановой деятельности краевых (областных) Советов распространяется на все расположенные на их территории отрасли как городского, так и сельского хозяйства.

Другой особенностью компетенции краевых (областных) Советов в области народно-хозяйственного планирования является то, что они обладают самыми широкими по сравнению с другими видами местных Советов полномочиями. Так, краевые (областные) Советы являются единственным в настоящее время видом местных Советов, которые правомочны рассматривать проекты планов предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, расположенных на их территории, не только 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, как это установлено законодательством в отношении всех других Советов, но и во всех других частях, кроме плана производства оборонной продукции¹.

Наконец, важная особенность компетенции краевых (областных) Советов в области народно-хозяйственного планирования состоит также и в том, что она предусматривает выполнение этими Советами как функций непосредственного планового руководства, так и функций планово-регулирующих. Причем последние занимают в работе краевых (областных) Советов преобладающее место. Решая многие задачи, краевые (областные) Советы, согласно их компетенции, должны действовать прежде всего через нижестоящие Советы и их исполнительные и распорядительные органы, работу которых они направляют. Непосредственное плановое руководство эти Советы и их органы осуществляют лишь применительно к предприятиям, учреждениям и организациям краевого (областного) подчинения.

Такая особенность компетенции краевых (областных) Советов соответствует их положению в системе местных органов власти, которую они возглавляют, выступая по отношению к другим местным Советам в качестве руководящих, планово-регулирующих и контролирующих органов.

Некоторыми особенностями, обусловленными, с одной стороны, тем местом, которое занимают районные Советы в системе местных органов государственной власти нашей страны, а с другой стороны, тем положением, которое принадлежит им в коммунистическом строительстве, характеризуется также компетенция этих Советов в области народно-хозяйственного планирования.

Являясь средним (в некоторых республиках — высшим) звеном в системе местных органов государственной власти, районные Советы призваны осуществлять как функции непосредственного планового руководства применительно к предприятиям, учреждениям и организациям районного подчинения, так и планово-регулирующие функции в отношении нижестоящих Советов. В этом отношении они сходны с краевыми (областными) Советами.

¹ См., напр.: Пункт 68 постановления Совета Министров РСФСР от 12 февр. 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» // СП РСФСР. 1966. № 4. Статья 26.

Вместе с тем, действуя на менее обширной территории, чем краевые (областные) Советы, районные Советы больше них приближены к объектам управления и населению. В их непосредственном подчинении находятся различные сельскохозяйственные и промышленные предприятия, основная масса предприятий и учреждений, осуществляющих социально-культурное и коммунально-бытовое обслуживание населения. Что же касается планово-регулирующих функций по отношению к нижестоящим Советам, то они у районных Советов носят более ограниченный характер по сравнению с краевыми (областными) Советами хотя бы в силу существенных различий в количестве объектов применения этих функций.

Как центры коммунистического строительства в сельской местности районные Советы располагают в области народно-хозяйственного планирования целым рядом прав и обязанностей, не свойственных другим местным Советам.

Так, в ведение районных Советов входят рассмотрение планов размещения, развития и специализации предприятий и пунктов, осуществляющих приемку сельскохозяйственных продуктов, предприятий по переработке сельскохозяйственной продукции вышестоящего подчинения и внесение в необходимых случаях своих предложений в соответствующие вышестоящие органы.

Районные Советы осуществляют руководство разработкой проектов сводных планов государственных закупок сельскохозяйственных продуктов и балансов основных видов сельскохозяйственных продуктов района, утверждают плановые задания по государственным закупкам колхозам, совхозам и другим сельскохозяйственным предприятиям, обеспечивая своевременное выполнение колхозами, совхозами и другими сельскохозяйственными предприятиями планов и обязательств перед государством.

Районные Советы обеспечивают проведение мероприятий по эффективному использованию колхозами и совхозами материальных, трудовых и финансовых ресурсов, принимают меры по совершенствованию экономической работы в колхозах, совхозах и других сельскохозяйственных предприятиях, повышению производительности труда, внедрению внутрихозяйственного расчета, соблюдению принципов материальной заинтересованности колхозников и рабочих совхозов, принимают участие в работе по определению специализации колхозов и совхозов.

Рядом особенностей характеризуется компетенция городских Советов в области народно-хозяйственного планирования.

Города являются местом сосредоточения большинства промышленных предприятий, значительного числа предприятий и учреждений

коммунального хозяйства, государственного жилого фонда, развитой сети медицинских, культурно-просветительных и других учреждений, связанных с обслуживанием населения.

Характер городов как промышленных и культурных центров страны оказывает определяющее влияние на положение действующих на их территории городских Советов. Выступая в первую очередь как органы непосредственного руководства городским хозяйством и обслуживания населения, городские Советы вместе с тем являются важнейшими организующими центрами в деле осуществления руководящего влияния рабочего класса на колхозное крестьянство.

Однако, обладая рядом общих черт, объединяющих их в единое звено системы административно-территориального деления Советского государства, города различаются между собой по численности их населения, объему хозяйства и по ряду других признаков. Эти различия оказывают существенное влияние на специфику положения как самих городов, так и действующих на их территории городских Советов.

В зависимости от значения города, численности его населения, его промышленного и культурного уровня, перспектив развития и ряда других условий все города нашей страны подразделяются на следующие основные виды: 1) города республиканского (союзной республики) подчинения; 2) города краевого, областного, республиканского (АССР) подчинения; 3) города окружного, районного подчинения.

Согласно этому делению, наиболее крупные города находятся в непосредственном подчинении республиканских (союзной республики) органов. Действующие на их территории городские Советы, также находящиеся в непосредственном подчинении республиканских (союзной республики) органов, являются высшими звеньями системы местных органов государственной власти соответствующих союзных республик, возглавляющими всю систему местных Советов на подведомственной им территории и обеспечивающими на этой территории проведение в жизнь политики партии и указаний вышестоящих государственных органов СССР и союзных республик.

Для других значительных по размерам городов установлено краевое, областное, республиканское (АССР) подчинение. Советы городов этого вида, находящиеся в непосредственном подчинении республиканских (АССР) органов, являются высшими звеньями системы местных органов государственной власти соответствующих автономных республик. Советы же городов, находящиеся в непосредственном подчинении краевых, областных органов, представляют среднее звено системы местных органов государственной власти соответствующих союзных республик,

связывающее находящиеся на их территории нижестоящие Советы с вышестоящими краевыми (областными) Советами.

Города окружного и районного подчинения — наиболее распространенный вид городского поселения. Действующие на их территории Советы являются низовыми звеньями системы местных органов государственной власти нашей страны, наиболее (среди городских Советов) приближенными к населению.

Различия между видами городов оказывают существенное влияние на характер и особенности компетенции действующих на их территории городских Советов в области народно-хозяйственного планирования. Это влияние находит свое отражение в том, что Советы городов республиканского (союзной республики) подчинения, которые по своему месту в системе органов государственной власти могут быть приравнены к краевым (областным) Советам, располагают компетенцией в области народно-хозяйственного планирования, в целом сходной с компетенцией в этой области краевых (областных) Советов и характеризующейся в значительной мере теми же особенностями, что и компетенция этих Советов.

В отличие от них Советы городов краевого, областного и республиканского (АССР) подчинения, занимающие в системе местных органов государственной власти положение, аналогичное положению районных Советов, наделены компетенцией в области народно-хозяйственного планирования, во многих отношениях сходной с компетенцией в этой области районных Советов и характеризующейся многими свойственными ей особенностями.

Наконец, Советы городов окружного и районного подчинения, являясь низовым звеном системы местных Советов, располагают компетенцией в области народно-хозяйственного планирования, отличающейся от компетенции в этой области Советов как городов республиканского (союзной республики), так и городов краевого, областного и республиканского (АССР) подчинения. Ее главная особенность состоит в том, что она не предусматривает выполнение этими Советами каких-либо планово-регулирующих функций в отношении других Советов. Решая возложенные на них задачи в области народно-хозяйственного планирования, Советы городов окружного и районного подчинения осуществляют лишь функции непосредственного планового руководства подчиненными им предприятиями, учреждениями и организациями.

Наряду с особенностями, свойственными компетенции отдельных видов городских Советов в области народно-хозяйственного планирования, имеются также определенные особенности, характерные для компетенции в той сфере всех видов городских Советов.

Одной из наиболее существенных из этих особенностей является то, что плановая деятельность городских Советов не распространяется на область сельского хозяйства. Поэтому несмотря на то что, как уже отмечалось, компетенция Советов городов республиканского (союзной республики) подчинения в сфере народно-хозяйственного планирования во многом сходна с компетенцией в этой области краевых (областных) Советов, она не может в силу указанного обстоятельства в полной мере характеризоваться такой свойственной компетенции краевых (областных) Советов в сфере народно-хозяйственного планирования особенностью, как обладание наиболее широкой по сравнению с другими Советами сферой деятельности. То же самое можно сказать в отношении Советов городов краевого, областного и республиканского (АССР) подчинения. Их компетенция в области народно-хозяйственного планирования, сходная с компетенцией районных Советов, не может, разумеется, характеризоваться такой ее особенностью, как свойственный ей особенно широкий круг полномочий и обязанностей в плановом руководстве сельскохозяйственным производством. Именно в этом заключаются также основные различия компетенции в области народно-хозяйственного планирования Советов городов окружного и районного подчинения и сельских Советов.

Обеспечение нормального функционирования наиболее крупных городов с их сложным хозяйством, обширной территорией и многочисленным населением обусловило необходимость деления их на менее крупные административно-территориальные единицы — районы.

Городские районы созданы во многих городах республиканского, краевого и областного подчинения. Они являются составной частью этих городов и представляют собой низовую административно-территориальную единицу.

Районирование городов имеет целью создание условий, при которых городские Советы могли бы сосредоточить свое внимание и деятельность на узловых вопросах общегородского хозяйственного и социально-культурного строительства, на руководстве наиболее крупными объектами общегородского значения. Это обстоятельство определяет главные черты компетенции в области народно-хозяйственного планирования районных Советов, действующих на территории городских районов, ее соотношение с компетенцией в этой области городских Советов.

В непосредственном ведении районных (в городах) Советов обычно находится жилой фонд, значительная часть предприятий торговли, коммунально-бытового обслуживания, медицинских учреждений, учреждений культуры, большинство школ и ряд других объектов. В отношении этих объектов районные (в городах) Советы осуществляют функции непосредственного планового руководства: они утверждают

сводные перспективные и годовые планы развития районного хозяйства и социально-культурного строительства района, организуют и контролируют их выполнение, утверждают перспективные и годовые плановые задания предприятиям, учреждениям и организациям районного подчинения, а также планы размещения, развития и специализации указанных предприятий, учреждений и организаций.

Районные (в городах) Советы осуществляют также планово-регулирующие функции в отношении сельских и поселковых Советов, действующих на территории городов: они утверждают основные плановые показатели развития сел и поселков и осуществляют контроль за их выполнением.

Что же касается всех других объектов городского хозяйства и культуры, то они находятся в ведении городских Советов. В их число входят объекты городского хозяйства и культуры, имеющие важное общегородское значение (например, крупные больницы, гостиницы, театры, кинотеатры и т. д.), а также целые отрасли городского хозяйства, успешное функционирование которых в силу технических условий требует централизованного управления (например, городской транспорт, водопроводно-канализационное и топливно-энергетическое хозяйство и т. п.). В их число входит также группа отраслей городского хозяйства, руководство которыми требует централизации главным образом из-за необходимости их специализации (капитальное строительство, металлообрабатывающая промышленность и т. п.).

Районные (в городах) Советы рассматривают планы размещения на своей территории, развития и специализации предприятий местной промышленности, бытового обслуживания, торговли и общественного питания, организаций и учреждений культуры, народного образования и здравоохранения как городского, так и иного вышестоящего подчинения и в необходимых случаях вносят свои предложения в соответствующие вышестоящие органы. Они рассматривают проекты планов предприятий, учреждений и организаций как городского, так и иного вышестоящего подчинения, расположенных на территории района, 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 вносят предложения в соответствующие вышестоящие органы, утверждают по этим вопросам сводные плановые показатели с включением их в план развития районного хозяйства и социально-культурного строительства района.

Кроме того, районные Советы осуществляют контроль за выполнением всеми предприятиями, организациями и учреждениями вышестоящего подчинения установленных для них плановых показателей. Наиболее многочисленными звеньями системы местных Советов являются низовые звенья этой системы — сельские и поселковые Советы.

Сельские Советы объединяют один или несколько населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, аулов и др.), подавляющее большинство жителей которых занято сельским хозяйством.

В непосредственном ведении сельских Советов находятся в основном социально-культурные учреждения (школы, библиотеки, сельские клубы и избы-читальни, фельдшерско-акушерские пункты, детские ясли, больницы, здравницы и т. п.), некоторые предприятия коммунального хозяйства, а также небольшой жилищный фонд. На их территории расположены почти все колхозы.

Поселковые Советы образуются в городских поселках — поселках (рабочих, курортных, дачных), отличающихся от городов меньшими размерами территории и численности населения.

Так же, как и сельские Советы, поселковые имеют в своем непосредственном ведении социально-культурные учреждения, коммунальные предприятия и жилищный фонд. Однако в подчинении поселковых Советов коммунальных предприятий и медицинских учреждений, как правило, больше, чем у сельских. Более значителен и подчиненный им жилой фонд.

Являясь низовыми звеньями системы местных Советов, сельские и поселковые Советы не имеют в своем подчинении других Советов. Поэтому они осуществляют лишь функции непосредственного планового руководства подчиненными им предприятиями, учреждениями и организациями.

Вместе с тем они выполняют ряд планово-координационных и иных плановых функций в отношении неподчиненных им предприятий, учреждений и организаций, расположенных на их территории.

Так, сельские Советы принимают участие в рассмотрении перспективных и годовых планов в колхозах, совхозах и на предприятиях местной промышленности; вносят 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, строительства местных дорог, использования местных сырьевых и трудовых ресурсов. Они получают от исполкомов вышестоящих Советов данные о плановых показателях для колхозов, совхозов, предприятий и организаций

местного значения, находящихся на их территории, и осуществляют контроль за их выполнением.

Поселковые Советы принимают участие в рассмотрении перспективных и годовых планов на предприятиях местной промышленности и сельского хозяйства и вносят предложения по проектам производственно-финансовых планов промышленных и сельскохозяйственных предприятий, учреждений и других организаций вышестоящего подчинения в части жилищного строительства, социально-культурного, бытового и торгового обслуживания населения, благоустройства населенных пунктов, строительства местных дорог, использования местных сырьевых и трудовых ресурсов. Они также получают от исполкомов вышестоящих Советов данные о плановых показателях для промышленных и сельскохозяйственных предприятий и организаций местного значения, находящихся на их территории, и осуществляют контроль за их выполнением.

ГЛАВА III

ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ МЕСТНЫХ СОВЕТОВ В ОБЛАСТИ НАРОДНО-ХОЗЯЙСТВЕННОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

1. Общая характеристика процесса планирования развития местного хозяйства и социально-культурного строительства

Планирование развития местного хозяйства и социально-культурного строительства проходит несколько основных этапов: разработку (составление) проекта плана развития местного хозяйства и социально-культурного строительства; рассмотрение и утверждение плана; организацию и проверку выполнения плана. Совокупность этих этапов, осуществляемых в определенной последовательности, представляет собой процесс планирования развития местного хозяйства и социально-культурного строительства.

Планирование развития местного хозяйства и социально-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 учреждениям.

Наряду с перспективными планами местные Советы утверждают также годовые планы. 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.

В связи с тем, что каждый текущий план действует только в течение одного года, все этапы процесса планирования ежегодно повто-

ряются. Полный цикл процесса планирования, т. е. период от начала работ по составлению проекта плана до завершения действия плана, в этом случае обычно охватывает более полутора лет. Процесс перспективного планирования повторяется соответственно каждые пять лет. Его полный цикл обычно охватывает семь-восемь лет.

Каждый этап планирования — сложный, многосторонний процесс, осуществляемый в значительной мере местными Советами. Однако планирование развития местного хозяйства и социально-культурного строительства не обособленный процесс. Оно является составной частью единого демократически централизованного процесса народно-хозяйственного планирования в СССР. Поэтому его организация не укладывается в рамки деятельности одних лишь местных Советов и их органов. Оно неразрывно связано с работой многих других государственных органов, предприятий, учреждений и организаций.

Ведущим началом организации планирования местного хозяйства и социально-культурного строительства служит плановое руководство сверху, осуществляемое посредством разработки исходных ориентировок планов местного хозяйства и социально-культурного строительства. Вместе с тем в основе всей системы планирования лежат планы, составляемые самими предприятиями, учреждениями и организациями, а весь процесс планирования осуществляется при участии широких масс трудящихся.

Свою работу в области организации планирования развития местного хозяйства и социально-культурного строительства местные Советы осуществляют посредством различных организационных форм их деятельности. До конца 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 и утверждение которых стали выноситься проекты планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства. Таким образом, сессии стали важнейшей организационной формой работы местных Советов в области планирования, завершающим этапом составления и утверждения планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства.

Постепенно в работу, связанную с планированием, включались постоянные комиссии местных Советов. Первыми в нее были включены бюджетные комиссии, переименованные впоследствии в планово-бюджетные. Они стали предварительно рассматривать проекты планов и давать по ним свои заключения Советам. Впоследствии в эту работу были включены и отраслевые комиссии Советов, а также комиссии по делам молодежи. Это обеспечило глубокое изучение отдельных разделов проектов планов, позволило привлечь к их предварительному рассмотрению большинство депутатов Советов.

Одновременно с расширением круга организационных форм, используемых местными Советами в работе по планированию, начался процесс всестороннего их совершенствования. Он затронул по существу все основные организационные формы плановой деятельности местных Советов и выразился как в активизации работы Советов и их органов в деле разработки и утверждения народно-хозяйственных планов, так и в усилении их контроля за ходом выполнения этих планов.

Процесс совершенствования деятельности местных Советов в области планирования развития местного хозяйства и социально-культурного строительства продолжается и в настоящее время. Он, несомненно, будет развиваться и в будущем. Это непосредственно вытекает из указания XXV съезда КПСС о том, что надо «поднять уровень плановой работы, привести ее в соответствие с новыми масштабами и обликом нашего хозяйства, с новыми требованиями времени»¹.

В свете сказанного возникает вопрос о путях развития данного процесса, способах обеспечения максимальной эффективности работы местных Советов и их органов в области планирования. Одним из таких путей является стабилизация процедуры планирования развития местного хозяйства и социально-культурного строительства.

Как показывает практика, в настоящее время стабильная процедура планирования развития местного хозяйства и социально-культурного строительства фактически отсутствует. Это объясняется прежде всего тем, что до сих пор не разработаны конкретные правила ее осуществления. Правда, в действующем законодательстве о местных Советах, в Положениях о плановых комиссиях исполкомов местных Советов и в ряде других нормативных актов определены основы порядка разработки, рассмотрения, утверждения и организации выполнения планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства. Однако они носят самый общий характер и нуждаются в существенной конкретизации.

¹ Брежнев Л. И. Отчет Центрального Комитета КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики. М.: Политиздат, 1976. С 71.

Гораздо более подробно регламентируется процедура разработки проектов планов. Эта деятельность осуществляется на основании указаний вышестоящих плановых органов, ежегодно устанавливающих порядок и сроки разработки и представления проектов местных планов в соответствующие вышестоящие органы. Однако такой путь регламентации приводит к тому, что деятельность местных Советов и их органов, связанная с разработкой проектов планов, осуществляется не непрерывно, на протяжении всего года, а лишь как сравнительно кратковременная кампания, что лишает ее должной ритмичности и основательности, гарантирующих Советам от принятия недостаточно глубоких решений.

Вопрос о процедуре разработки, рассмотрения и утверждения проектов планов далеко не формальный¹. Его решение тесно связано с укреплением социалистической законности в процессе планирования, с активизацией деятельности депутатов Советов в области планирования, повышением действенности контроля Советов за работой исполнительных органов.

Все это говорит о необходимости существования специального правового акта, посвященного, в частности, процессуальным вопросам планирования развития местного хозяйства и социально-культурного строительства. Его издание имело бы большое организующее и юридическое значение. Оно позволило бы не только регламентировать основные правила процесса планирования, но и определить компетенцию как местных Советов, так и других государственных органов в каждом из его этапов, обеспечить необходимую координацию плановой деятельности местных Советов со всеми другими видами их работы.

2. Порядок разработки проектов планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства

Разработка проектов планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства, являясь составной частью единого процесса народно-хозяйственного планирования в СССР, проводится почти одновременно с разработкой планов во всех других звеньях плановой системы страны, в порядке и в сроки, установленные Советом Министров СССР, Советами Министров союзных и автономных республик и исполнительными комитетами вышестоящих Советов. Она складывается из нескольких основных этапов, определяющих последовательность разработки как перспективных, так и годовых планов.

¹ См.: *Козлова Е. И.* Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Сов. гос-во и право. 1971. № 1. С. 85–90.

Первый этап составления проекта плана развития местного хозяйства и социально-культурного строительства включает разработку проектов сводных планов развития отдельных отраслей местного хозяйства и социально-культурного строительства.

Разработка проектов этих сводных отраслевых планов характеризуется рядом общих черт, обусловленных как действующим единым порядком разработки народно-хозяйственных планов, так и теми общими требованиями, которые предъявляются к проектам сводных отраслевых планов. Она начинается с разработки и доведения до сведения подчиненных Совету предприятий, учреждений и организаций контрольных цифр их развития на планируемый период.

Контрольные цифры разрабатываются и доводятся до сведения соответствующих предприятий и организаций отделами и управлениями исполкома Совета, которым эти предприятия и организации непосредственно подчинены, а в случае их отсутствия — непосредственно плановой комиссией исполкома Совета. При разработке контрольных цифр отделы, управления и плановые комиссии руководствуются контрольными цифрами, установленными для них соответствующими вышестоящими органами, а также местными условиями, возможностями и потребностями.

Исходя из установленных для них контрольных цифр, предприятия, учреждения и организации разрабатывают проекты планов по всем видам своей деятельности в соответствии с показателями, установленными Методическими указаниями Госплана СССР. В составлении этих проектов активно участвуют коллективы предприятий, учреждений и организаций, их партийные, комсомольские и профсоюзные организации.

Одновременно с проектом плана предприятие, учреждение и организация составляют его обоснование. Например, промышленными предприятиями составляется обоснование проектов с расчетами экономической эффективности, определяется наличие производственных мощностей с учетом проведения организационно-технических мероприятий по максимальному использованию действующих мощностей и расширению этих мощностей за счет модернизации и установления дополнительного оборудования, определяются потребность в сырье и материалах для обеспечения производственной программы и источники покрытия этой потребности с учетом наиболее полного использования местных видов сырья и отходов производства, устанавливается потребность в трудовых ресурсах¹.

Дальнейшая работа по составлению проектов сводных отраслевых планов осуществляется в отделах и управлениях исполкома.

¹ Планирование хозяйства местного подчинения. М.: Экономика, 1970. С. 23–24.

Они рассматривают с участием представителей предприятий, учреждений и организаций проекты планов и на их основе составляют проекты сводных планов по соответствующим отраслям местного хозяйства и социально-культурного строительства.

Проекты сводных отраслевых планов не являются и не могут являться механической сводкой показателей проектов планов, представленных отдельными предприятиями, учреждениями и организациями. Поэтому их разработка требует от отделов и управлений исполкома проведения глубокого анализа достигнутых показателей, тщательной проверки правильности составления планов по каждому предприятию, учреждению и организации в отдельности и их экономической обоснованности, эффективности использования основных производственных фондов, ресурсов и т. д.

Перед составлением проекта плана подводятся итоги выполнения плана за предыдущий год, вскрываются причины, мешающие работе предприятий, учреждений и организаций, выявляются неиспользованные ресурсы и на этой основе намечаются пути дальнейшего развития соответствующей отрасли местного хозяйства и социально-культурного строительства.

При разработке отраслевых планов отделы и управления обеспечивают увязку их основных показателей с контрольными цифрами, установленными соответствующими вышестоящими отраслевыми органами управления, а также увязку планов предприятий и организаций с учетом концентрации производства на них одноименных изделий, специализации предприятий, улучшения использования оборудования, рационального использования привозного сырья и материалов, межрайонных связей и т. п.

Наряду с общими чертами разработка сводных планов применительно к каждой отрасли местного хозяйства и социально-культурного строительства имеет свои особенности.

Главной и определяющей задачей разработки планов промышленности местного подчинения является наиболее полное удовлетворение спроса населения на выпускаемую продукцию и повышение экономической эффективности производства. Претворение в жизнь этой задачи обеспечивается разработкой проектов планов промышленности местного подчинения на основе выявления потребности в продукции, вырабатываемой предприятиями местного подчинения, в соответствии с заказами потребителей по количеству, ассортименту и качеству изделий, а также с учетом достижений передовой технологии производства, организации труда и обеспечения высокого качества продукции.

Как известно, руководство промышленностью местного подчинения организовано по отраслям хозяйства через соответствующие от-

дела и управления исполкомов местных Советов. Поэтому в рамках этих отделов и управлений разрабатываются проекты сводных планов развития не всей промышленности местного подчинения, а только отдельных ее отраслей.

Разработка проекта плана развития каждой отрасли промышленности местного подчинения начинается в районе и городе (областного, краевого, районного подчинения) на предприятиях областного, городского и районного подчинения, райпромкомбинатах, горпромкомбинатах, райпищеккомбинатах, горпищеккомбинатах, районных топливных предприятиях (районы). Разработанные ими проекты планов направляются в соответствующие отделы и управления исполкома. При этом предприятия областного подчинения направляют свои проекты планов непосредственно в соответствующее управление исполкома краевого (областного) Совета, а предприятия районного и городского подчинения сначала представляют проект плана в соответствующий отдел или управление райгорисполкома, а в случае их отсутствия — непосредственно в исполком, а затем, после рассмотрения и одобрения, — в соответствующее управление исполкома краевого (областного) Совета.

Разрабатываемые отделами и управлениями исполкомов проекты планов развития отраслей промышленности местного подчинения обычно состоят из нескольких разделов: производственной программы, плана развития новой техники и организационно-технических мероприятий, плана по труду и др. Одним из наиболее важных разделов является производственная программа. Ее разработке предшествует большая подготовительная работа, в ходе которой анализируется достигнутый объем производства с учетом оценки ожидаемого выпуска продукции в базовом по отношению к планируемому периоду, степень использования производственных мощностей, выявляются потребности в готовой продукции, сырьевых ресурсах. Составление производственной программы сопровождается необходимыми обоснованиями и расчетами использования производственных мощностей по видам продукции. Большая работа проводится отделами и управлениями также по разработке других разделов проекта сводного плана.

Проекты сводных планов развития отраслей промышленности местного подчинения составляются по формам и показателям, установленным вышестоящими плановыми органами. Дополнительные показатели проектов планов устанавливаются исполкомами соответствующих Советов, которые при этом исходят из нужд местного хозяйства и местного рынка. Особое внимание ими уделяется производству товаров культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода¹.

¹ Планирование хозяйства местного подчинения. С. 23—27.

В отличие от промышленности местного подчинения руководство бытовым обслуживанием населения на местах сосредоточено в основном в руках управлений бытового обслуживания населения исполкомов местных Советов. Поэтому разрабатываемые ими планы развития бытового обслуживания населения охватывают подавляющее большинство бытовых предприятий и организаций. В них предусматривается объем бытового обслуживания населения в суммарном выражении с выделением промышленных и непромышленных услуг, в том числе в сельской местности; задания по основным видам услуг и показателям развития сети бытового обслуживания.

Разработке проекта плана развития бытового обслуживания населения предшествует значительная подготовительная работа, связанная с изучением потребностей населения в каждом виде услуг, а также с анализом отчетных материалов базисного периода. Исходными материалами при составлении проекта плана являются: данные о численности населения и его составе; ожидаемый рост численности населения на планируемый период и предполагаемые изменения в его составе; дальнейшее развитие городов, рабочих поселков, совхозов, колхозов; данные о наличии у населения промышленных товаров (телевизоров, холодильников, стиральных машин, автомашин, мотороллеров и др.) и росте продажи их в планируемом периоде; данные о спросе и потребности в бытовых услугах за ряд лет; результаты сопоставления нормативной потребности (в расчете на одного жителя) с достигнутым уровнем обслуживания населения предприятиями службы быта в районе, городе, области, а также в других городах, районах, областях, союзных республиках; наличие сети предприятий, мастерских, приемных пунктов и др.¹

Рядом особенностей отличается разработка проектов сводных планов развития сельского хозяйства. Они обусловлены как отличием социально-экономической структуры сельского хозяйства от других отраслей материального производства, так и спецификой технико-экономического характера производства продукции.

Как известно, в сельском хозяйстве СССР существуют две формы социалистической собственности: государственная и кооперативно-колхозная, которым соответствуют два типа предприятий — совхозы и колхозы.

Колхозам государственные органы устанавливают только одно задание — объем закупок сельскохозяйственных продуктов. Все остальные показатели плана определяются самими колхозами. Совхозам кроме объекта государственных закупок продукции устанавливаются

¹ Планирование хозяйства местного подчинения. С. 76.

и другие показатели, в соответствии с которыми они осуществляют разработку проектов своих планов. В их число входят: фонд заработной платы, прибыль, ассигнование из бюджета и плата за производственные фонды, общий объем централизованных капитальных вложений и ввод в действие основных фондов, объем поставок сельскохозяйственной техники, удобрений и проч.

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 определяется система ведения хозяйства, предусматривается использование достижений науки и передового опыта в технологии, механизации, экономике и организации сельскохозяйственного производства; 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 перед сельским хозяйством на данный период. В них указывается 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, составленные по бригадам и в целом по хозяйству на конкрет-

¹ Планирование хозяйства местного подчинения. С. 42.

² Планирование местного хозяйства и культурного строительства. С. 68.

ные 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 проектов планов, разработанных колхозами и совхозами, районное управление сельского хозяйства составляет проект сводного плана развития сельского хозяйства района, который после одобрения райисполкома представляется областному управлению сельского хозяйства. Областное управление на базе проектов сводных планов развития сельского хозяйства районов разрабатывает проект сводного плана развития сельского хозяйства области.

Проекты сводных планов развития сельского хозяйства содержат показатели по закупкам сельскохозяйственных продуктов и сырья, предложения о сверхплановых их заготовках, показатели посевных площадей, урожайности, валовых сборов сельскохозяйственных культур, закладки новых насаждений, по овощеводству, ирригационным и мелиоративным работам, использованию орошаемых земель, использованию местных удобрений, поголовью и продуктивности скота и птицы, производству продукции подсобных предприятий и промыслов и некоторые другие. Эти показатели даются по всем категориям хозяйств и раздельно по колхозам, совхозам и государственным подсобным хозяйствам.

При разработке проектов сводных планов развития сельского хозяйства основные показатели увязываются с соответствующими показателями вышестоящих органов.

Особенности планирования развития жилищно-коммунального хозяйства вытекают прежде всего из того, что деятельность объектов жилищно-коммунального хозяйства связана с удовлетворением потребностей в услугах конкретного населенного пункта. Поэтому проекты планов развития жилищно-коммунального хозяйства разрабатываются для каждого города и населенного пункта, а затем сводятся по району, области (краю) и т. д.

Основными показателями плана жилищного хозяйства являются количество строений и размер жилой площади в них, количество жилых комнат, число жильцов, размер нежилой площади, сдаваемой в аренду, а также показатели благоустройства жилого фонда. Развитие коммунального хозяйства предусматривается в виде заданий по расширению водопровода, канализации, газификации и т. д.¹

Основной задачей планирования развития дорожного хозяйства является разработка вопросов, связанных с улучшением существу-

¹ Планирование хозяйства местного подчинения. С. 119–122, 128–130.

ющих дорог и расширением сети дорог местного значения, а также определенных мероприятий по улучшению дорог союзного и республиканского значения. В проект плана развития дорожного хозяйства включаются показатели по новому строительству дорог, реконструкции дорожной сети, эксплуатации и содержанию дорог, строительству, ремонту и содержанию мостов, труб и других дорожных сооружений. В проекте плана предусматривается годовой объем работ колхозов, совхозов, предприятий и организаций, которые привлекаются к строительству и ремонту дорожного хозяйства. В соответствии с этим объемом до каждого колхоза, совхоза, предприятия и хозяйственной организации доводится годовое задание, предусматривающее конкретные объекты, объемы и сроки выполнения работ. Эти задания включаются в годовые производственно-финансовые планы соответствующих предприятий и организаций¹.

Планирование развития торговли и общественного питания осуществляется посредством планирования розничного товарооборота и оборота общественного питания. Под розничным товарооборотом понимается продажа товаров населению. Он осуществляется через государственную, кооперативную и колхозную торговлю. Отделы и управления исполкомов разрабатывают проекты планов развития розничного товарооборота лишь подчиненной им государственной торговли. Планы развития розничного товарооборота кооперативной торговли составляются соответствующими потребсоюзами. Объем колхозной торговли не планируется.

Особенности планирования развития общественного питания обусловлены тем, что оно выполняет и производственные, и торговые функции. Предприятия общественного питания реализуют не только покупные товары, но и собственную продукцию (полуфабрикаты и проч.). В связи с этим проект плана развития общественного питания содержит как показатель общего товарооборота, который включает в себя совокупность продаж товаров предприятиями общественного питания, независимо от того, в каком виде они реализованы, так и показатель реализации продукции собственного производства.

В целом же к основным показателям развития торговли относятся: объем розничного товарооборота, оборот по собственной продукции предприятий общественного питания, фонд заработной платы работников, занятых в розничной торговле и общественном питании, издержки обращения, прирост розничной торговой сети предприятий общественного питания и ряд других².

¹ Планирование хозяйства местного подчинения. С. 153.

² Там же. С. 174.

Разработка проектов планов развития народного образования, культуры, здравоохранения и социального обеспечения основывается на потребности населения в тех или иных видах социально-культурного обслуживания, выраженной в рациональных нормах. Эти проекты составляются по формам и показателям, установленным вышестоящими плановыми органами, и содержат задания по развитию сети школ, детских дошкольных и внешкольных учреждений, клубов, домов культуры, изб-читален и библиотек; контингенту учащихся в общеобразовательных школах и детских учреждениях; обеспеченности школ, детских и культурно-просветительных учреждений помещениями, квалифицированными кадрами и материальными ресурсами; по развитию больничной сети и сети других медицинских учреждений; обеспеченности их врачами и медицинскими работниками средней квалификации, а также необходимыми материальными ресурсами; развитию пенсионного обеспечения и сети учреждений, оказывающих помощь инвалидам и престарелым.

Разработанные отделами и управлениями проекты сводных отраслевых планов представляются в соответствующие вышестоящие отраслевые органы управления и одновременно в свои исполкомы и их плановые комиссии.

В плановых комиссиях осуществляется следующий этап разработки проектов планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства. На этом этапе решается ряд важных и сложных задач.

Работа плановой комиссии по составлению проекта плана развития местного хозяйства и социально-культурного строительства начинается с определения того исходного уровня, с которого начнется развитие местного хозяйства и социально-культурного строительства в планируемом году. Для решения этой задачи плановая комиссия подвергает анализу итоги финансово-хозяйственной деятельности подчиненных Совету предприятий, организаций, отделов и управлений, вскрывает причины отставания в выполнении плановых заданий, резервы производства. В этой работе она использует также данные, получаемые от соответствующих органов государственной статистики.

Затем плановая комиссия приступает к разработке необходимых показателей, из которых складываются разделы проекта плана развития местного хозяйства и социально-культурного строительства. Большинство показателей, включенных в план развития местного хозяйства и социально-культурного строительства края (области), являются расчетными. Перечень остальных показателей устанавливается в централизованном порядке. Однако формы и система по-

казателей планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства районов и городов (областного, краевого, районного подчинения) в централизованном порядке не устанавливаются. Они определяются плановыми комиссиями исполкомов краевых (областных) Советов.

Объем работы плановой комиссии по составлению различных разделов проекта плана, представляющих собой совокупность плановых заданий, предусматривающих развитие отдельных отраслей материального производства и непромышленной сферы, неодинаков. Например, применительно к разделу, посвященному развитию сельского хозяйства, плановой комиссии не нужно разрабатывать какие-либо показатели, так как все показатели, необходимые для включения и этот раздел, содержатся в проекте сводного плана развития сельского хозяйства, разработанного управлением сельского хозяйства. Здесь ее задача сводится к тому, чтобы внести в проект плана, представленный управлением сельского хозяйства, необходимые коррективы, связанные с обеспечением увязки его основных показателей с соответствующими показателями, установленными вышестоящей плановой комиссией, учетом межрайонных связей и т. д.

Однако применительно к некоторым другим разделам проекта плана характер работы плановой комиссии несколько иной. Например, раздел плана, посвященный развитию промышленности местного подчинения, разрабатывается самой плановой комиссией, поскольку проекты сводных планов развития промышленности местного подчинения, составляемые отделами и управлениями, носят, как правило, отраслевой характер и поэтому должны быть объединены в единый сводный план развития промышленности местного подчинения.

Аналогичная работа проводится плановой комиссией и по таким разделам, как капитальное строительство, транспорт и связь и некоторым другим. Так, планированием капитального строительства на местах занимаются отделы и управления исполкомов. Например, отдел народного образования рассчитывает потребность в строительстве школ, детских садов и других учреждений просвещения; отдел здравоохранения определяет необходимые размеры в капитальных вложениях для строительства поликлиник, больниц и прочих учреждений здравоохранения; отделы и управления жилищного и коммунального хозяйства разрабатывают планы капитального строительства и капитального ремонта жилых домов, инженерных коммуникаций и объектов коммунального хозяйства и т. д.

Сводный план капитального строительства, финансируемого местными Советами, разрабатывается плановой комиссией. Ею рассчитываются сводные задания по строительству, составляются обобщенные

и уточненные расчеты необходимых капитальных вложений и средств на капитальный ремонт и т. д.

Согласно действующему законодательству, планы развития местного хозяйства и социально-культурного строительства должны включать не только показатели развития предприятий, учреждений и организаций, подчиненных местным Советам, но и ряд сводных плановых показателей по предприятиям, учреждениям и организациям независимо от их подчиненности. Плановые комиссии разрабатывают сводные показатели, в частности, касающиеся 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, для включения их в план развития местного хозяйства и социально-культурного строительства.

Свою работу по составлению проектов планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства, разработке их показателей плановые комиссии должны базировать не только на контрольных цифрах, устанавливаемых вышестоящими органами, и проектировках, представляемых их отделами, управлениями, отдельными предприятиями, учреждениями и организациями, но и на наказах избирателей. В этой связи исключительно важное значение имеет правильное решение вопроса о координации плановой деятельности на местах с наказами избирателей. В 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 и утвержденный Советом план с целью максимально возможного учета в нем наказов избирателей¹.

Следует сказать, что в настоящее время рядом Советов установлен порядок, согласно которому все наказаы, данные избирателями Совету и его депутатам, должны передаваться в плановую комиссию, соответствующие управления и отделы исполкома, а также в другие заинтере-

¹ 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.-ра, 1971. С. 109—112; *Наказаы избирателей* — в центре внимания местных Советов // Сов. гос-во и право. 1969. № 3. С. 147; и др.

сованные организации на заключение и для выработки предложений о мероприятиях по выполнению наказов¹. Кроме того, каждый план мероприятий по реализации наказов должен содержать специальный раздел, включающий указы, которые будут рассмотрены при составлении плана и бюджета на последующие годы. Этот раздел составляется по следующей форме:

№ п/п	№ избирательных округов	Содержание наказа	Предлагается учесть при рассмотрении плана и бюджета какого года	Установлено планами последующих лет			
				мероприятия по выполнению наказа	исполнители	срок исполнения	отметка о выполнении
1	2	3	4	5	6	7	8

Одной из важнейших задач плановых комиссий, решаемых при разработке проекта плана развития местного хозяйства и социально-культурного строительства, является экономическое обоснование показателей проекта плана. Плановые комиссии следят за тем, чтобы запроектированные показатели обеспечивали получение планового объема соответствующей продукции, проверяют меры, намеченные для наиболее полного и рационального использования ресурсов, и т. д. В обоснование плановых показателей составляется также ряд балансовых расчетов.

Свою работу по составлению плана развития местного хозяйства и социально-культурного строительства плановые комиссии должны осуществлять в тесном контакте с соответствующими финансовыми органами и их разработки проекта местного бюджета². Укреплению этого контакта способствует экспериментальный порядок составления проектов местных бюджетов (кроме бюджетов краев и областей), согласно которому составление проектов бюджетов должно начинаться после получения контрольных цифр от исполкомов вышестоящих Советов. Этот порядок способствует максимальному соответствию показателей бюджета и народно-хозяйственного плана на всех этапах

¹ См., напр.: Рекомендации исполкомам районных Советов города Москвы о работе с наказами избирателей // Бюллетень исполкома Московского городского Совета депутатов трудящихся. 1973. № 9. С. 29–31.

² См.: Сильдмяэ И. Я. Местные Советы и территориально-отраслевое планирование // Сов. гос-во и право. 1970. С. 96.

работы¹. Вместе с тем новый порядок составления местных бюджетов требует упорядочения утверждения показателей народно-хозяйственных планов, увязки этого процесса с началом работы по составлению проекта бюджета².

Разработанные ими проекты планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства плановые комиссии вносят на рассмотрение исполкомов. Исполкомы краевых (областных) Советов и Советов городов республиканского подчинения после одобрения этих проектов передают их в Совет Министров и Госплан союзной республики для рассмотрения и согласования. Проекты сводных планов развития хозяйства и социально-культурного строительства районного, городского подчинения в республиках с краевым, областным делением в исполкомы краевых (областных) Советов и их плановые комиссии целиком не представляются. Проекты сводных планов развития хозяйства, подчиненного краевому (областному) Совету, формируются на основе проектов сводных отраслевых планов, представляемых отделами и управлениями исполкома краевого (областного) Совета. Однако после согласования проектов планов развития хозяйства, подчиненного краевым (областным) Советам, плановые комиссии этих исполкомов получают от плановых комиссий исполкомов районных (городских) Советов проекты сводных планов по ряду отраслей районного (городского) хозяйства и с участием представителей исполкомов районных (городских) Советов производится согласование их с проектами планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства, подчиненного краевым (областным) Советам. Перечень проектов планов, представляемых плановыми комиссиями исполкомов районных (городских) Советов, устанавливается решениями исполкомов краевых (областных) Советов «О порядке и сроках разработки проектов планов». В их число обычно входят проекты планов по капитальному строительству, по торговле и общественному питанию, бытовому обслуживанию населения и т. д.

Согласование проектов планов — важный этап разработки проектов планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства. В процессе согласования проверяется соответствие

¹ О новом порядке составления местных бюджетов см.: Степанов Я. О совершенствовании порядка составления бюджетов районов, городов, сельских и поселковых Советов // Финансы СССР. 1971. № 7. С. 30–32; *Томашевская М.* Проводим эксперимент по составлению местных бюджетов // Финансы СССР. 1971. № 9. С. 69–71; *Величко Л. С.* Совершенствовать порядок составления местных бюджетов // Финансы СССР. 1973. № 5. С. 24–28.

² *Филимонов Б. И.* Первые итоги составления местных бюджетов на основе контрольных цифр // Финансы СССР. 1973. № 1. С. 20.

проектов планов контрольным цифрам, анализируются причины отступлений от этих цифр, проверяется напряженность плановых заданий, полнота использования производственных мощностей предприятий и организаций, соблюдение необходимых пропорций в развитии отраслей хозяйства и т. д.

Завершающий этап работы над проектами планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства наступает после принятия Верховным Советом СССР Закона о государственном плане развития народного хозяйства СССР. На основе одобренного Верховным Советом СССР Плана развития народного хозяйства 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.

Получив утвержденные задания от соответствующего вышестоящего планового органа, плановая комиссия в соответствии с ними вносит в разработанный ею проект плана развития местного хозяйства и социально-культурного строительства нужные коррективы и с приложением титульных списков строительства наиболее важных объектов и других необходимых для рассмотрения проекта документов представляет его исполкому Совета.

Исполком рассматривает представленный плановой комиссией проект, рассматривает и разрешает разногласия, возникшие при разработке проекта плана у плановой комиссии исполкома с его отделами и управлениями, и также исполкомами нижестоящих Советов, рассматривает подготовленный плановой комиссией проект решения Совета о плане развития местного хозяйства и социально-культурного строительства и принимает решение о проекте плана, в котором обычно содержится оценка этого проекта и фиксируется решение исполкома внести его на рассмотрение Совета. В решении исполкома могут также содержаться указания и адрес плановой комиссии и других его органов, связанные с внесением изменений и дополнений, и проекта плана.

Рядом особенностей отличается порядок разработки проектов планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства, подчиненного сельским и поселковым Советам. Как известно, эти Советы не имеют в составе своего исполнительного аппарата специальных плановых органов. Поэтому свою плановую деятельность они осуществляют в тесной связи с плановой работой вышестоящих органов¹. Плановые комиссии исполкомов районных и городских

¹ См.: *Шеремет К. Ф.* Сельский Совет. М.: Юрид. лит.-ра, 1966. С. 99–100.

Советов совместно с исполкомами сельских и поселковых Советов разрабатывают основные плановые задания по развитию сел и поселков. Они оказывают помощь исполкомам сельских и поселковых Советов также и в разработке основных показателей развития их хозяйства и социально-культурного строительства. В работе по составлению проектов планов развития подчиненного им хозяйства и социально-культурного строительства исполкомы сельских и поселковых Советов опираются и на плановые органы предприятий, учреждений и организаций, расположенных на их территории, которые также оказывают им необходимую помощь.

3. Порядок рассмотрения и утверждения планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства

После одобрения исполкомом проект плана развития местного хозяйства и социально-культурного строительства передается на предварительное рассмотрение постоянным комиссиям Совета.

Согласно действующему законодательству, предварительное рассмотрение проектов этих планов должно осуществляться рядом постоянных комиссий местных Советов: их планово-бюджетными комиссиями, всеми отраслевыми комиссиями, а также комиссиями по делам молодежи¹.

Центральное место в этой работе принадлежит планово-бюджетным комиссиям, которые анализируют проект плана целиком. Они рассматривают все его показатели, проверяют обоснования и расчеты, связанные с ними. Основные направления их деятельности складываются главным образом в соответствии с основными разделами рассматриваемого ими проекта плана.

Комиссии по делам молодежи и отраслевые комиссии подходят к рассмотрению проекта плана иначе. Первые рассматривают этот проект лишь по вопросам ведения этих комиссии, а вторые анализируют только те его разделы, которые входят в сферу их деятельности.

Однако, выполняя при рассмотрении проектов планов свои задачи, все постоянные комиссии местных Советов действуют сообща, объединяя усилия для глубокого и всестороннего изучения этих документов. Их представители совместно изучают отдельные разделы проектов планов, а также согласовывают свои выводы, являющиеся результатом такого изучения.

Для совместной работы над проектами планов постоянные комиссии местных Советов создают общие подкомиссии (секции). Они об-

¹ См., напр.: Статьи 68 и 71 Закона о районном Совете депутатов трудящихся РСФСР.

разуются в целях детального предварительного рассмотрения соответствующих разделов проектов планов. Множественность вопросов, подлежащих специальному рассмотрению, определяет необходимость создания ряда подкомиссий (секций). Их конкретный перечень зависит от принятого комиссиями порядка рассмотрения проекта плана, структуры местных органов государственного управления и ряда других факторов.

Подкомиссии (секции), используемые комиссиями в процессе предварительного рассмотрения проектов планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства, помимо членов этих комиссий имеют в своем составе практических работников из числа сотрудников предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории соответствующего Совета.

Для осуществления возложенных на них задач подкомиссии наделяются всеми необходимыми полномочиями. Они пользуются правом заслушивать на своих заседаниях доклады и сообщения руководителей отделов и управлений исполкома, предприятий, учреждений и организаций по вопросам их ведения, запрашивать в необходимых случаях от этих руководителей интересующие их документы, письменные заключения и другие нужные им материалы.

В ходе работы подкомиссии рассматривают не только порученные им разделы плана, но и представляемые плановой комиссией исполкома, другими его отделами и управлениями материалы по этому плану, объяснительные записки и различные справочные материалы отделов и управлений, заслушивают и обсуждают сообщения работников плановой комиссии, представителей предприятий, учреждений и организаций, рассматривают их замечания и ходатайства.

Итоги работы подкомиссии находят отражение в их письменных докладах о своей работе, а также в их заключениях по рассмотренному ими разделу проекта плана.

Доклады подкомиссий вместе с представленными ими заключениями заслушиваются и утверждаются на заседаниях планово-бюджетной комиссии, проводимых совместно с представителями других постоянных комиссий, участвующих в предварительном рассмотрении проекта плана.

Планово-бюджетная комиссия рассматривает и согласует все поступившие от других постоянных комиссий Совета замечания и предложения по проекту плана развития местного хозяйства и социально-культурного строительства.

Практика показывает, что деятельность многих постоянных комиссий, связанная с предварительным рассмотрением проектов планов развития местного хозяйства и социально-культурного строитель-

ства, основывается на всестороннем изучении важнейших проблем развития местного хозяйства и социально-культурного строительства. Такая организация работы дает постоянным комиссиям возможность выявлять новые резервы в народном хозяйстве для дополнительного увеличения выпуска и реализации продукции, уточнять отдельные расчеты плановых комиссий.

Основные результаты подготовительной деятельности постоянных комиссий находят выражение, во-первых, в общих оценках рассмотренного проекта плана, во-вторых, в поправках комиссий к соответствующим разделам этого проекта, а также иного рода предложениях и, наконец, в замечаниях по плану в целом или по отдельным его разделам.

Общие оценки проекта плана заключаются в том, что комиссии отмечают соответствие плана директивам, содержащимся в партийных документах, а также заданиям соответствующего перспективного плана развития местного хозяйства и социально-культурного строительства и рекомендуют Совету утвердить представленный исполкомом проект с учетом их предложений.

Поправками комиссий в этих случаях являются их предложения, касающиеся определенных цифровых изменений рассматриваемого проекта.

В отличие от поправок иные предложения комиссий к проекту плана не содержат рекомендаций, выраженных в цифровых показателях. Они имеют целью указать направление желательных изменений отдельных показателей представленного плана.

Обнаруженные комиссиями недостатки проекта, выходящие за рамки отдельных показателей плана и касающиеся более общих вопросов, находят отражение в их замечаниях к проекту плана.

Завершается подготовительная работа постоянных комиссий местных Советов утверждением заключения планово-бюджетной комиссии, которое содержит в себе все основные выводы, сложившиеся в результате предварительного рассмотрения проекта плана постоянными комиссиями Совета.

Заключение планово-бюджетной комиссии по проекту плана развития местного хозяйства и социально-культурного строительства обычно включает следующие элементы:

а) характеристику предварительных итогов выполнения плана за текущий год;

б) характеристику проекта плана с точки зрения соответствия его решениям партии, вышестоящих государственных органов и учета заданий соответствующего перспективного плана;

в) поправки, замечания и предложения по отдельным разделам проекта плана;

г) предложение об утверждении проекта плана, представленного исполкомом местного Совета.

Процесс рассмотрения проектов планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства завершается на сессиях Советов.

Вопрос о плане вносится на рассмотрение Совета его исполнительным комитетом. На сессии Совета, принявшего к своему рассмотрению этот вопрос, сначала обычно заслушиваются доклад, подготовленный исполкомом, и содоклад, подготовленный планово-бюджетной комиссией Совета¹.

С докладом о плане развития местного хозяйства и социально-культурного строительства по поручению исполкома выступает, как правило, председатель его плановой комиссии. На сессиях сельских и поселковых Советов с такими докладами обычно выступают председатели исполкомов этих Советов.

В докладе сообщается о предварительных итогах выполнения плана за прошедший период и налагаются основные задания проекта плана на предстоящий год.

После доклада исполкома заслушивается содоклад планово-бюджетной комиссии, с которым, как правило, выступает ее председатель.

В содокладе, излагающем содержание заключения планово-бюджетной комиссии по представленному на рассмотрение Совета проекту плана, содержится характеристика предварительных итогов выполнения плана за прошлый год, характеристика рассматриваемого Советом проекта плана с точки зрения его соответствия решениям партии и вышестоящих государственных органов, учета заданий соответствующего перспективного плана развития местного хозяйства и социально-культурного строительства, использования имеющихся резервов и т. д.

В содокладе также говорится о вскрытых комиссией резервах и вносятся предложения об их использовании. В нем могут содержаться и иные предложения, замечания и поправки как по проекту плана в целом, так и по отдельным его разделам. Таким образом, содоклад содержит всесторонний анализ проекта плана, глубина которого зависит от проделанной постоянными комиссиями работы по предварительному рассмотрению этого проекта.

Проект плана обычно обсуждается Советом на сессии вместе с проектом местного бюджета. В практике работы многих местных Советов сложился порядок, согласно которому сначала заслушивается доклад о плане развития местного хозяйства и социально-культурного строи-

¹ На сессиях некоторых местных Советов такие содоклады все еще не практикуются.

тельства, а затем — о местном бюджете. Такой порядок вполне оправдан, поскольку бюджет призван служить финансовым обеспечением народно-хозяйственного плана и его показатели будут депутатам понятнее, если о них сообщается после изложения заданий народно-хозяйственного плана.

После содоклада планово-бюджетной комиссии Совет переходит к прениям, в ходе которых проекты народно-хозяйственного плана и местного бюджета обсуждаются одновременно.

В процессе прений депутаты имеют право не только высказать свою оценку обсуждаемого проекта плана, но и внести любое предложение, касающееся его изменения, дополнения и т. д. В одних случаях такие предложения бывают результатом работы самого депутата над проектом плана, в других — итогом обсуждения проекта с избирателями, товарищами по работе и т. д.

На 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. Аналогичным образом решается обычно вопрос и с предложениями постоянных комиссий.

Такой порядок рассмотрения предложений депутатов и постоянных комиссий на сессиях местных Советов обусловлен главным образом тем, что не все они могут быть окончательно разрешены на сессии и учтены в утверждаемом плане. Часть из этих предложений требует тщательного дополнительного изучения и обоснования, другая может быть реализована в процессе выполнения плана, например, за счет дополнительно выявленных ресурсов и других источников.

Однако среди предложений часто встречаются и такие, которые могут быть приняты или отклонены Советом на сессии и которые, следовательно, нет необходимости передавать на рассмотрение исполкома. Вот почему есть все основания полагать, что действующий порядок рассмотрения предложений депутатов и постоянных комиссий требует изменения.

Представляется более правильным, чтобы Совет сам рассматривал подобные предложения и принимал бы по ним соответствующие решения. Такой порядок повысил бы значение предложений депутатов по проектам планов, способствовал бы развитию активности депутатов и постоянных комиссий как при подготовке к сессии, так и на самой сессии. В тех же случаях, когда Совет в силу указанных ранее обстоятельств не может принять определенного решения по части этих предложений, он может дать в своем решении указание исполкому рассмотреть их или даже поручить ему изыскать возможности для их

реализации. Понятно, что такое решение Совета повысит ответственность исполкома за его проведение в жизнь¹.

Прения в Совете по рассматриваемому им проекту плана обычно завершаются заключительным словом докладчика, в котором, в частности, сообщается о том, какие из предложений постоянных комиссий и депутатов исполком считает возможным принять, а какие из них отклонить и по каким мотивам².

Заслушав заключительное слово докладчика, Совет переходит к принятию решения о плане развития местного хозяйства и социально-культурного строительства. При этом он за основу обсуждения обычно принимает проект решения, внесенный исполнительным комитетом. Этот проект обсуждается, изменяется в соответствии с принятыми поправками и затем ставится на голосование и качестве окончательного текста решения. Решение Совета о плане считается принятым, если за него подано простое большинство голосов присутствующих депутатов.

Решение Совета о плане развития местного хозяйства и социально-культурного строительства обычно состоит либо из констатирующей и постановляющей частей, либо только из постановляющей части.

В констатирующей части, как правило, содержится характеристика предварительных итогов выполнения плана за прошедший год, анализируются недостатки, имевшиеся в деятельности отдельных предприятий, учреждений и организаций в прошедшем году.

В постановляющей части формулируется решение Совета в отношении представленного исполкомом проекта плана. В нем также могут содержаться поручения и указания исполкому, его управлениям и отделам, исполкомам нижестоящих Советов, связанные с реализацией рассмотренного плана, а также с указанием недостатков в их работе и в деятельности подчиненных им предприятий, учреждений и организаций в прошедшем году.

Следует сказать, что в течение довольно длительного времени практика не знала единой формулировки решений Совета по рассматриваемым планам развития местного хозяйства и социально-культурного строительства. Одни Советы одобряли эти планы и утверждали их основные показатели; другие утверждали планы, фиксируя в своих решениях лишь их основные показатели; наконец, третьи утверждали планы без специального выделения каких-либо показателей.

¹ Следует заметить, что в законах союзных республик о бюджетных правах прямо предусмотрено, что предложения депутатов, внесенные при обсуждении бюджета, рассматриваются самим Советом (см., напр.: Статья 71 Закона о бюджетных правах РСФСР, АССР и местных Советов депутатов трудящихся РСФСР).

² Кроме заключительного слова докладчика Совет может заслушивать и заключительное слово содокладчика. Однако в практике это встречается крайне редко.

Действующие законы о местных Советах решают эти вопросы единообразно. В них говорится об утверждении Советами планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства¹. Тем самым устанавливается обязанность Совета утверждать не какие-либо отдельные, а все содержащиеся в плане показатели. Однако на практике это требование законодательства нередко не соблюдается, и многие местные Советы продолжают только одобрять рассматриваемые ими планы, утверждая лишь их основные показатели, которые по своему характеру также часто различаются. Одни Советы включают в решения конкретные показатели в соответствующих единицах измерения, другие — лишь проценты прироста и результаты, которые предполагается достигнуть в базисном хозяйственном году.

Характер решения Совета по вопросу о плане — далеко не формальный вопрос. Он является конкретным выражением той фактической роли, которую играет каждый местный Совет в области народно-хозяйственного планирования, выражением соотношения полномочий в этой области самих Советов и их исполнительных органов. Само собой разумеется, что фактическая роль Советов как решающей инстанции процесса народно-хозяйственного планирования будет тем значительнее, чем больше показателей плана они будут утверждать, чем конкретнее будут эти показатели. Поэтому, несомненно, назрела необходимость устранения ничем не оправданного разноречия в плановой деятельности местных Советов, приведения ее в соответствие с требованиями законодательства.

Одной из важных проблем, связанных с порядком рассмотрения и утверждения на сессиях местных Советов планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства, является вопрос о сроках проведения этих сессий. Действующее законодательство о местных Советах не содержит каких-либо указаний на этот счет. Однако это не означает, что при выборе сроков проведения таких сессий местные Советы не связаны никакими ограничениями. Как показывает практика, такие ограничения имеются, и они продиктованы соображениями наиболее рациональной и эффективной работы Советов.

Первое из них непосредственно следует из действующего порядка планирования, согласно которому утверждение народно-хозяйственных планов осуществляется сверху вниз. Это означает, что каждому местному Совету наиболее целесообразно приступать к рассмотрению представленного ему исполкомом проекта народно-хозяйственного плана лишь после внесения в него поправок в соответствии с заданиями народно-хозяйственного плана, утвержденного вышестоящими

¹ См., напр.: Статья 12 Закона о районном Совете депутатов трудящихся РСФСР.

Советами. Конечно, все это не исключает для Совета возможности рассмотреть и утвердить план раньше, еще до сессии вышестоящего Совета. Однако в этом случае Совету придется позже снова возвращаться к рассмотрению утвержденного им плана с целью внесения в него необходимых поправок, вытекающих из плана, утвержденного вышестоящим Советом, либо предоставить возможность внесения этих поправок в утвержденный им план своему исполкому.

Второе ограничение тесно связано с теми календарными сроками, в рамках которых действуют утвержденные Советом народно-хозяйственные планы. Эти сроки служат для Советов одновременно и своеобразными лимитами времени, в пределах которых должен быть завершен весь процесс разработки, рассмотрения и утверждения народно-хозяйственных планов на очередной хозяйственный год. Опыт показывает, что выход за пределы этих лимитов, продолжение процесса планирования в ходе планируемого хозяйственного года снижает значимость утверждаемых Советами планов, существенно затрудняет организацию их выполнения.

4. Организация и проверка выполнения планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства

Завершающей стадией планового процесса является организация и проверка выполнения планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства.

В ходе организации выполнения планов местные Советы и их органы решают две основные задачи. Во-первых, они доводят задания утвержденных Советами планов до исполнителей. Во-вторых, принимают необходимые меры по выполнению этих заданий.

Доведение заданий плана развития местного хозяйства и социально-культурного строительства в виде выписок из него до отделов и управлений исполкома, а также исполкомов нижестоящих Советов осуществляется аппаратом исполкома соответствующего Совета.

На основе заданий, установленных в утвержденном Советом плане, его исполком утверждает своим управлениям и отделам, а также исполкомам нижестоящих Советов годовые и квартальные планы. В них устанавливаются задания отделам и управлениям по хозяйственному и социально-культурному строительству, подведомственному соответствующему Совету, а исполкомам нижестоящих Советов — по хозяйственному и социально-культурному строительству, подведомственному этим Советам. Установленные задания доводятся до указанных исполнителей в виде выписок из решений исполкома.

В соответствии с полученными заданиями отделы и управления, а также исполкомы нижестоящих Советов утверждают планы по под-

ведомственному им хозяйству. В планах, утвержденных приказами руководителей отделов и управлений, устанавливаются задания по подведомственным им предприятиям и организациям, которые доводятся до исполнителей в виде выписок из соответствующих приказов. В планах, утвержденных решениями исполкомов нижестоящих Советов, определяются задания их отделам и управлениям, доводимые до них выписками из указанных решений.

Процесс доведения заданий планов до их непосредственных исполнителей завершается разработкой и утверждением промфинпланов, стройфинпланов и других планов предприятий и организаций.

Одним из важных требований, предъявляемых к исполкомам и подчиненным им органам в ходе доведения ими плановых заданий до исполнителей, является требование выполнения всей этой работы в кратчайшие сроки¹. Его выполнение обеспечивает заблаговременное доведение соответствующих заданий до исполнителей, исключает положение, когда нарушается непрерывность планирования, образуются промежутки между его годовыми циклами, в течение которых предприятия и организации вынуждены работать без утвержденных планов.

Следует подчеркнуть, что органы местных Советов, ответственные за доведение плановых заданий до соответствующих исполнителей, не могут выбирать эти задания по своему усмотрению. Они обязаны утверждать и доводить до сведения исполнителей только те из заданий, которые утверждены планом развития местного хозяйства и социально-культурного строительства.

Выполнение планов требует большой организаторской работы не только со стороны непосредственных исполнителей, но и от самих Советов, их органов и депутатов.

Исполкомы, их отделы и управления, плановые комиссии практикуют созыв совещаний руководителей государственных органов, предприятий и организаций, ответственных за выполнение показателей планов, на которых обсуждаются наиболее сложные вопросы организации их выполнения, организуется обмен опытом по совершенствованию планово-экономической работы и экономического стимулирования производства на предприятиях и в организациях, подчиненных Советам. Они принимают также необходимые меры к своевременному и бесперебойному обеспечению исполнителей выделенными в их распоряжение материальными ресурсами.

¹ В некоторых решениях Советов об утверждении планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства утверждаются конкретные сроки доведения показателей планов до исполнителей (обычно три недели).

Одной из наиболее важных задач Советов и их органов является привлечение к выполнению планов широких кругов трудящихся. С целью успешного решения этой задачи практикуется проведение производственных собраний граждан, хозяйственных активов. Местные Советы, их органы и депутаты активно содействуют проведению на предприятиях и в организациях социалистического соревнования — наиболее всеобъемлющей формы борьбы трудящихся нашей страны за выполнение и перевыполнение народно-хозяйственных планов. Сельские и поселковые Советы широко практикуют принятие на сессиях социалистических обязательств, дополняющих утвержденные ими планы, направленных на мобилизацию населения на их выполнение и перевыполнение.

Неотъемлемой частью организации выполнения планов является осуществление контроля за реализацией плановых заданий. На исключительную важность этой стороны работы в области народно-хозяйственного планирования обращал внимание еще в первые годы становления Советской власти В. И. Ленин. В статье «О едином хозяйственном плане» он писал: «... Надо, чтобы экономисты, литераторы, статистики не болтали о плане вообще, а детально изучали выполнение наших планов, наши ошибки и этом практическом деле, способы исправления этих ошибок. Без такого изучения мы слепы... Дельный экономист, вместо пустяковых тезисов, засядет за изучение фактов, цифр, данных, проанализирует наш собственный практический опыт и скажет: ошибка там-то, исправлять ее надо так-то...»¹

Проверка выполнения планов способствует наиболее эффективному их осуществлению. Посредством этой проверки обеспечивается прежде всего строгое соблюдение плановой дисциплины, выполнение каждым отделом под управлением исполкома, каждым нижестоящим Советом, каждым предприятием, учреждением и каждой организацией установленных им заданий по всем количественным и качественным показателям плана.

В ходе проверки выполнения планов выявляются отдельные трудности, несоответствия и диспропорции в различных отраслях местного хозяйства. Их обнаружение способствует своевременной разработке и проведению организационных и экономических мероприятий, направленных на их устранение и предупреждение возможности их возникновения в будущем.

В результате проверки выявляются также неиспользованные резервы производственных мощностей, сырья, материалов, трудовых и других ресурсов. Это позволяет оперативно обеспечить корректи-

¹ Ленин В. И. Полн. собр. соч. Т. 42. С. 344–345.

ровку планов, своевременно учесть в них те новые задачи и возможности, которые возникают в процессе их выполнения. Вместе с тем проверка выполнения планов помогает улучшить качество подготовки новых планов, учесть в них вновь выявленные потребности и возможности их удовлетворения. Таким образом, проверка является одним из важных средств дальнейшего совершенствования методологии и организации народно-хозяйственного планирования на местах.

Велика роль проверки выполнения планов и в деле обобщения и распространения передового производственного опыта, достижений науки и техники, ускорения технического совершенствования производства.

Значение проверки выполнения планов особенно возрастает в условиях, когда партия признает необходимым повысить ответственность каждого хозяйственного руководителя за своевременное выполнение установленных планов и заданий, за качество продукции, бережливое и разумное расходование средств и материальных ресурсов, правильное использование оборудования и сырья, за выполнение всех кооперированных поставок в установленные сроки.

Опыт показывает, что проверка выполнения планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства дает наибольший эффект при соблюдении следующих требований к ее организации.

Во-первых, она должна проводиться систематически, т. е. не от случая к случаю, а постоянно. Эпизодические проверки не обеспечивают достаточно своевременного выявления недостатков и принятия необходимых мер к их устранению.

Во-вторых, она всегда должна носить комплексный характер. Это значит, что нецелесообразно проводить проверку выполнения отдельных показателей плана или отдельных его разделов изолированно от других связанных с ними показателей и разделов, поскольку такая проверка часто не дает картины действительного состояния выполнения плана.

В-третьих, она должна быть всесторонней, детальной, дифференцированной. Поэтому не может быть достаточно эффективной такая проверка, которая проводится по отделу, управлению или по отрасли в целом без рассмотрения итогов работы каждого предприятия, учреждения и организации, подчиненных соответствующему отделу, управлению или относящихся к соответствующей отрасли промышленности и сельского хозяйства и т. д. Дело в том, что подчас перевыполнение плана в целом по отделу, управлению или отрасли может сочетаться с невыполнением этого плана по отдельным предприятиям, учреждениям и организациям. То же самое относится и к проверке отдельных показателей плана. Их нецелесообразно проверять только в целом, не рассматривая также и по их составным частям, поскольку успешное выполнение этих заданий подчас может быть достигнуто за счет, на-

пример, выпуска одной продукции при невыполнении плана по выпуску другой запланированной продукции.

В-четвертых, она должна проводиться не только по его показателям, но и по срокам их достижения. Такая проверка позволяет дать правильную оценку ритмичности деятельности предприятий, учреждений и организаций.

В-пятых, она должна проводиться не только по официальной статистической отчетности, но и по фактическим результатам выполнения, полученным непосредственно на местах. Проверка, приводящаяся без изучения фактического положения дел на местах, всегда носит формальный характер.

Наконец, каждая проверка выполнения планов должна носить действенный, результативный характер. Это значит, что ее не следует проводить ради самой проверки, ради фиксирования недостатков. Она всегда должна иметь своим следствием принятие оперативных мер по устранению обнаруженных недостатков, по учету новых условий и факторов в плане и т. д.

На практике используются самые разнообразные формы и методы проверки выполнения планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства. Большую роль в деле контроля за выполнением этих планов играют сами Советы. Они на своих сессиях заслушивают отчеты руководителей исполкомов, их отделов и управлений, предприятий, учреждений и организаций о ходе выполнения планов в целом и их отдельных разделов. Советы рассматривают также вопросы об использовании резервов производства в различных отраслях местного хозяйства, о рациональном использовании местных ресурсов, о повышении ответственности их органов и подведомственных им предприятий, учреждений и организаций за выполнение народно-хозяйственных планов и социалистических обязательств, о проблемах и перспективах развития народного хозяйства на подведомственной им территории и др. Много внимания вопросам выполнения планов уделяется местными Советами и в тех случаях, когда ими рассматриваются проблемы, касающиеся состояния и развития отдельных отраслей местного хозяйства и социально-культурного строительства, отчеты их органов и во многих других случаях.

Одно из центральных мест занимают вопросы проверки выполнения планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства также в работе исполкомов местных Советов. На своих заседаниях исполкомы регулярно заслушивают отчеты руководителей отделов и управлений, предприятий, учреждений и организаций, исполкомов нижестоящих Советов о ходе выполнения плановых заданий, решают разнообразные проблемы, возникающие в ходе реализации

планов. Они систематически проводят совещания, посвященные ходу выполнения плана, с участием представителей отстающих предприятий и организаций, на которых вырабатываются меры по обеспечению выполнения плана. Необходимая информация исполкомам для проведения таких совещаний готовится их плановыми комиссиями.

Каждый квартал исполкомы заслушивают доклады плановых комиссий об итогах выполнения планов. В этих докладах обычно содержится оценка состояния и развития всего хозяйства в целом на подведомственной территории, анализируются показатели выполнения плана, причины невыполнения отдельных заданий, неиспользуемые резервы и допущенные в работе предприятий и организаций ошибки. В них также излагаются рекомендации о мерах, необходимых для устранения имеющихся недостатков, выдвигаются предложения по вопросам, решение которых необходимо для более полного использования имеющихся резервов, ускорения развития всех отраслей хозяйства и повышения их эффективности.

Материалы этих докладов кладутся в основу решений исполкомов, посвященных итогам выполнения планов, в которых предусматриваются соответствующие мероприятия, направленные на устранение выявленных недостатков и обеспечение выполнения плановых заданий.

Важная роль в осуществлении проверки выполнения планов принадлежит планово-бюджетным и отраслевым постоянным комиссиям местных Советов.

Планово-бюджетные комиссии, одной из важнейших задач которых является осуществление контроля за выполнением планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства и выявление внутрихозяйственных резервов, организуют проверки состояния работы по выполнению планов отделов и управлений исполкомов, включая и плановые комиссии, а также нижестоящих Советов и их органов, осуществляют систематический контроль за выполнением планов и социалистических обязательств, за соблюдением плановой дисциплины на предприятиях и в организациях.

Они регулярно рассматривают вопросы выполнения планов на своих заседаниях, активно участвуют в подготовке сессий Советов и заседаний исполкомов, посвященных ходу выполнения народно-хозяйственных планов и его итогам.

Отраслевые комиссии проверяют в пределах своих полномочий работу отделов и управлений исполкомов, предприятий и организаций, расположенных на территории Совета, по вопросам выполнения планов, ведут работу по выявлению дополнительных резервов и возможностей развития местной промышленности, сельского хозяйства, коммунального хозяйства и благоустройства, улучшения социально-культурного и бытового обслуживания населения.

Результаты осуществляемых проверок рассматриваются на их заседаниях, на которых заслушиваются доклады и сообщения руководителей отделов и управления исполкомов, руководителей предприятий и организаций, и разрабатываются предложения по вопросам выполнения планов, по более рациональному и эффективному использованию имеющихся ресурсов. Эти предложения представляются на рассмотрение руководителей соответствующих отделов и управлений, предприятий и организаций, а в необходимых случаях вносятся на рассмотрение Советов и их исполкомов.

Одно из центральных мест в организации проверки выполнения планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства принадлежит плановым комиссиям исполкомов местных Советов.

Основным содержанием работы плановых комиссий по проверке выполнения планов является повседневный анализ хода выполнения плана по отдельным отраслям местного хозяйства и социально-культурного строительства, нижестоящим Советам, предприятиям, учреждениям и организациям. В этих целях они на основе материалов, представленных им отделами и управлениями исполкомов, а также другими организациями, анализируют итоги выполнения плановых заданий, а в необходимых случаях изучают положение дел непосредственно на местах на предприятиях и в организациях.

Осуществляя проверки, плановые комиссии изучают работу не только тех предприятий и организаций, которые подчинены соответствующему Совету, но и вышестоящего подчинения. Однако эти последние проверяются ими главным образом по вопросам, связанным с рациональным и комплексным использованием местных ресурсов, изысканием резервов для увеличения производства товаров культурно-бытового назначения и хозяйственного обихода, расширением жилищного, коммунального и культурно-бытового строительства.

Работу по проверке выполнения плана плановые комиссии всегда начинают с проверки своевременности и правильности доведения до исполнителей заданий плана. Осуществляя контроль за правильностью доведения этих заданий до исполнителей, плановые комиссии проверяют, соответствуют ли доведенные задания утвержденному Советом плану, насколько полно доведены соответствующие показатели, правильно ли оформлено их утверждение и доведение (наличие приказов, решений и т. д.).

Контроль плановых комиссий за своевременным и правильным доведением заданий плана до исполнителей осуществляется по следующей форме¹:

¹ Планирование хозяйства местного подчинения. С. 431.

Показатели плана	Дата получения плана управлением (отделом), трестом и т. д. от министерства республики	Дата получения плана управлением (отделом), трестом и т. д. от исполкома (Совета Министров автономной республики)	Дата доведения плана до предприятий и организаций

Отклонения, выявленные в процессе проверки, отражаются комиссией в справке, составленной следующим образом¹:

Показатели плана	Единица измерения	План на год		
		Утверждено	Доведено	Доведено Больше (+) Меньше (-)

К этой справке прилагается объяснение о причинах отклонений показателей, доведенных до исполнителей, от заданий, установленных в плане развития местного хозяйства и социально-культурного строительства, и принимаются немедленные меры по приведению доведенных до исполнителя заданий в соответствие с показателями утвержденного плана.

В тех случаях, когда задания плана утверждены с распределением по кварталам, плановые комиссии проводят проверку распределения заданий плана также по кварталам. Она может проводиться, например, по такой форме²:

Показатели	Год	В том числе по кварталам			
		I	II	III	IV
Удельный вес кварталов в итогах за год		100			
Реализуемая продукция за год, предшествующий базисному		100			
За базисный год (отчет или ожидаемое выполнение)		100			
На планируемый год		100			
Фонд заработной платы за год, предшествующий базисному		100			
За базисный год (отчет или ожидаемое выполнение)		100			
На планируемый год и т. д.					

¹ Планирование хозяйства местного подчинения. С. 431.

² Там же.

В ходе этой проверки плановые комиссии выясняют причины обнаруженных ими отклонений поквартальных заданий в планируемом году от аналогичных заданий в базисном году и в году, предшествующем базисному, и в случае их необоснованности принимают необходимые меры к уточнению соответствующих поквартальных заданий.

Особое внимание при таких проверках уделяется также выявлению случаев необоснованного снижения заданий на I квартал планируемого года по сравнению с IV кварталом предыдущего года и принятию мер к их устранению. В случаях выявления подобных снижений плановые комиссии составляют специальные справки с приложением к ним объяснений о причинах снижения заданий. Такие справки составляются по следующей форме¹:

Наименование видов продукции, по которым имеется снижение производства по плану I квартала против IV квартала предыдущего года	Единица измерения	IV квартал базисного года		План на год	В том числе по кварталам (абсолютно)				
		план	Ожидаемое выполнение		Абсолютно в % к ожидаемому выполнению за базисный год	I	II	III	IV

Наряду с общими чертами, свойственными всем проводимым плановыми комиссиями проверкам доведения показателей планов до исполнителей, имеются также и специфические черты, характеризующие такие проверки и зависимости от их объектов. Так, при проведении проверок правильности доведения показателей плана до исполнителей в промышленных отделах, управлениях и на предприятиях, плановые комиссии обращают особое внимание на наличие в проверяемых ими планах заданий по изготовлению новых видов промышленной продукции, по освоению проектных производственных мощностей предприятий, проверяют правильность соотношения расчетных показателей по росту производительности труда и средней заработной платы и некоторые другие показатели. При проверке доведения плана

¹ Планирование хозяйства местного подчинения. С. 432–433.

по строительству они интересуются прежде всего обеспечением технической документацией объектов, включенных в титульные списки строительства на планируемый период, и согласованностью объектов строительно-монтажных работ с подрядными организациями.

Проверив своевременность и правильность доведения заданий плана до исполнителей, плановые комиссии приступают к повседневной проверке выполнения этих заданий. При этом они в первую очередь проводят проверку тех заданий плана, которые осуществляются в сравнительно короткие сроки (например, посевные и уборочные работы, заготовка кормов для животноводства и проч.).

Одной из наиболее важных задач плановых комиссий, решаемых ими в процессе осуществления проверки выполнения планов, является контроль за выполнением решений партии и правительства, а также местных партийных и советских органов по развитию отдельных отраслей хозяйства и социально-культурного строительства, имеющих на территории, подведомственной соответствующему Совету.

При проверке работы предприятий и организаций анализу подвергается вся их производственно-хозяйственная деятельность: производство, строительство, снабжение, сбыт. Вместе с тем в каждой отрасли местного хозяйства и социально-культурного строительства имеются показатели, которым в ходе проверки уделяется особое внимание, на которых базируется вся организация проверок выполнения плана.

На промышленных предприятиях и в отраслевых управлениях промышленности такими показателями являются прежде всего показатели по реализованной продукции, полученной прибыли (рентабельности) и выполнению заданий по поставкам важнейших видов продукции, т. е. те показатели, по которым, согласно постановлению ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 октября 1965 г. «О совершенствовании планирования и усилении экономического стимулирования промышленного производства», должны в настоящее время определяться результаты деятельности промышленных предприятий¹.

Проверяя выполнение плана по реализованной продукции, плановые комиссии интересуются объемом и ассортиментом продукции, ритмичностью производства и отгрузки готовых изделий, рациональностью связей предприятий с потребителями, своевременностью платежей покупателей, остатками готовой продукции, поскольку от этих показателей в первую очередь зависит выполнение плана предприятия по реализации.

При проверке выполнения плана по показателям прибыли и рентабельности плановые комиссии сравнивают фактическую прибыль

¹ СП СССР. 1965. № 19–20. Статья 153.

с плановой, определяют ее абсолютный и относительный прирост, анализируют влияние на изменение прибыли таких, например, факторов, как повышение технического уровня производства, улучшение организации производства и труда, изменение объема и структуры производимой продукции и др. Большое внимание уделяют плановые комиссии вопросам выполнения плана кооперированных поставок, выявлению срывов этих планов, необоснованного прекращения сложившихся кооперированных связей.

В ходе проводимых ими проверок выполнения плана на промышленных предприятиях плановые комиссии также тщательно анализируют показатели технического уровня и качества продукции, внедрения новой техники, по производству новых видов промышленной продукции; по внедрению передовой технологии, механизации и автоматизации; по фонду заработной платы, по росту производительности труда, по платежам в бюджет и др.

Одним из наиболее важных вопросов, на котором сосредоточивают свое внимание плановые комиссии при проверке ими выполнения плана по промышленности, является обеспечение выполнения плана и максимальное использование резервов для увеличения производства товаров народного потребления.

Проверка выполнения планов на предприятиях и в отраслевых управлениях обычно не ограничивается лишь анализом тех или иных цифровых показателей. Комиссии проверяют также проведение в жизнь различных мероприятий, от которых во многом зависит успешное выполнение и перевыполнение производственных планов. В частности, ими осуществляется контроль за проведением мероприятий, направленных на внедрение в работу предприятий научной организации труда, на закрепление и уменьшение текучести рабочих кадров и т. д.

В процессе проверки и анализа показателей выполнения плана на предприятиях комиссии стремятся выявить резервы производства. С этой целью ими анализируются статистические данные об освоении проектных мощностей промышленных предприятий, ежегодные балансы производственных мощностей действующих промышленных предприятий, данные наблюдений за использованием производственного оборудования, учета неустановленного оборудования и другие показатели.

В целях выявления и распространения передового производственного опыта плановые комиссии в ходе проводимой ими проверки часто практикуют сравнение результатов работы родственных предприятий по наиболее важным ее показателям.

В ходе проверки выполнения плана развития сельского хозяйства плановые комиссии главное внимание сосредоточивают на проверке

выполнения плана государственных закупок сельскохозяйственной продукции по всем видам продукции растениеводства и животноводства. Они контролируют выполнение колхозами и совхозами обязательств по продаже государству сельскохозяйственной продукции и сырья по количеству, качеству, срокам и месту сдачи, предусмотренных в договорах контрактации, на основе которых проводятся государственные закупки, анализируют сверхплановые поступления сельскохозяйственной продукции.

Анализируя развитие сельскохозяйственного производства, плановые комиссии контролируют проведение мероприятий по улучшению земель, по повышению урожайности сельскохозяйственных культур, проверяют эффективность структуры посевных площадей и рациональность использования земельных угодий и удобрений, анализируют сроки проведения сева и уборки урожая в колхозах и совхозах, а также других работ. Ими проверяются проводимые в колхозах и совхозах мероприятия по повышению продуктивности скота и птицы, по увеличению поголовья крупного рогатого скота, свиней и овец при одновременном повышении их продуктивности, ход строительства крупных птицефабрик, птицеводческих ферм в колхозах и совхозах, мероприятия, направленные на достижение полной обеспеченности скота кормами, на сокращение падежа скота, на улучшение организации ветеринарной службы. Большое внимание уделяется также вопросам роста производительности труда в колхозах и совхозах, внедрению комплексной механизации трудоемких работ, росту квалификации работников и повышению их материальной заинтересованности, развитию подсобных предприятий и промыслов, по переработке сельскохозяйственных продуктов, производству строительных материалов, тары, товаров народного потребления главным образом из местного сырья и отходов производства.

Проводимая плановыми комиссиями проверка выполнения плана по сельскому хозяйству не ограничивается показателями, утвержденными в плане. Она включает глубокий анализ состояния и развития сельского хозяйства на подведомственной Совету территории, выявление новых резервов, имеющихся в колхозах и совхозах.

Проверка плановыми комиссиями выполнения плана по капитальному строительству осуществляется обычно по следующим показателям: по вводу в действие мощностей и основных фондов, а также по объемам капитальных вложений; по строительно-монтажным работам, осуществляемым подрядным и хозяйственным способом; по проектно-изыскательским работам и работам проектных организаций; по развитию базы строительной продукции; по внедрению достижений науки и техники и качественным показателям в строительстве.

Выполнение плана капитального строительства по вводу в действие мощностей и основных фондов, а также по объектам капитальных вложений контролируется путем определения степени выполнения плана по объектам капитальных вложений и строительно-монтажных работ по каждой отрасли и по строительству в целом. При этом обращается особое внимание на равномерность ввода в действие производственных мощностей и основных фондов по кварталам, на проведение мер, улучшающих структуру капитальных вложений путем повышения в них удельного веса машин, повышению эффективности капитальных вложений за счет сокращения сроков строительства, концентрации капитальных вложений, материальных и трудовых ресурсов, а также денежных средств на пусковых стройках и объектах, соблюдению установленных норм продолжительности строительства. Плановые комиссии также проверяют создание строительными организациями оптимально необходимых заделов в строительстве, объем незавершенного строительства, состав и размеры неустановленного оборудования и принимают меры к их сокращению.

Проверка выполнения плана строительно-монтажных работ, ведущихся подрядными и хозяйственными способами, осуществляется путем сопоставления плановых и фактически произведенных объемов работ, осуществляемых за счет отдельных источников финансирования, предусмотренных планом.

Проверка выполнения плана проектно-изыскательских работ проводится посредством контроля за ходом освоения капитальных вложений, выделенных на проведение изыскательских и проектных работ, а также за выполнением проектными организациями заданий, включенных в их планы работ. При этом особое внимание плановые комиссии обращают на качество проектирования и на ход выполнения заказов.

В ходе проверки выполнения плана развития производственной базы строительной индустрии плановые комиссии проверяют ход пополнения парка строительных машин, транспорта и оборудования, выполнение заданий по их ремонту, строительству, расширению и реконструкции предприятий строительной индустрии, объектов энергетического и складского хозяйства, выясняют степень использования строительных машин и механизмов.

Важное место в проверке плановыми комиссиями выполнения плана по капитальному строительству занимает контроль за выполнением заданий по качественным показателям и по внедрению достижений науки и техники. Осуществляя контроль за выполнением заданий по качественным показателям, плановые комиссии проверяют выполнение плана по фонду заработной платы в строительстве, прибыли

и платежам в бюджет, по производительности труда, по численности работников, занятых в строительстве, снижению себестоимости строительно-монтажных работ, по экономии материалов, готовых деталей и узлов, тепловой и электрической энергии.

При проверке выполнения плана по внедрению достижений науки и техники в строительство комиссии проверяют главным образом реализацию этого плана по его разделам: внедрение передовой технологии, механизации и автоматизации производственных процессов в строительстве, создание промышленных образцов новых машин для строительства, экспериментальное строительство, комплексная механизация и автоматизация строительных и монтажных работ. Большое внимание при этом уделяется также внедрению новых методов планирования и управления строительством с применением сетевых графиков и средств вычислительной техники.

При проверке выполнения плана по дорожному хозяйству плановые комиссии выясняют степень выполнения плана по объему строительно-дорожных работ, по использованию строительно-дорожной техники, участию колхозов, совхозов, промышленных предприятий и других хозяйственных организации в проведении работ по строительству и ремонту дорог. Они также проверяют, как используются материальные и финансовые ресурсы, рабочая сила.

Проверка выполнения плана по транспорту обычно осуществляется путем проверки выполнения заданий по перевозкам грузов и пассажиров, производительности автомобилей, общему объему доходов, балансовой прибыли, рентабельности и по ряду других показателей.

Выполнение плана по местной связи проверяется по таким показателям, как прирост количества объектов внутрипроизводственной телефонной связи в колхозах и совхозах, выполнение заданий по затратам средств на строительство объектов внутрипроизводственной связи в совхозах и по привлечению средств колхозов на развитие этой связи. Плановые комиссии контролируют также правильность использования ассигнований на развитие телефонной связи и радиофикации в сельской местности.

В работе по организации проверки выполнения планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства плановые комиссии много внимания уделяют контролю за выполнением планов жилищного строительства, развитию коммунального хозяйства, торговли и общественного питания, бытового обслуживания населения, от успешной реализации которых зависит удовлетворение важнейших потребности трудящихся.

Проверяя выполнение плана жилищного строительства, плановые комиссии контролируют выполнение заданий по вводу в действие об-

щей площади жилых домов по каждому источнику финансирования их строительства (строящихся за счет: государственных централизованных капитальных вложений; государственных нецентрализованных капитальных вложений; средств населения с помощью государственного кредита и т. д.), а в случае необходимости — и по каждому объекту, включенному в титульный список жилищного строительства на планируемый период. Они также проверяют выполнение показателей плана, связанных с капитальным ремонтом жилого фонда.

Проверку выполнения плана развития коммунального хозяйства плановые комиссии организуют с учетом специфики различных объектов этого хозяйства. Так, при проверке работы водопроводов выясняется, как выполняется план отпуска воды потребителям, как используются мощности водопровода, как выполняются нормы расхода воды промышленными предприятиями.

При проверке выполнения плана по торговле и общественному питанию плановые комиссии уделяют главное внимание двум основным показателям: товарообороту и прибыли¹. Вместе с тем они проверяют выполнение плана и по ряду других показателей. В их число входят задания плана по структуре товарооборота, издержкам обращения, фонду заработной платы, по направлению отчислений от прибыли в бюджет.

Одной из важных задач плановых комиссий в области проверки выполнения плана по торговле и общественному питанию является выяснение соответствия между покупательными фондами населения и фактическим товарооборотом. В случае если в ходе проверки будет обнаружено, что рост покупательных фондов населения опережает рост товарооборота, плановые комиссии принимают необходимые меры для вовлечения в товарооборот дополнительных товарных ресурсов.

Большое внимание в процессе проверки уделяется также вопросам правильной организации и качеству работы предприятий торговли и общественного питания, наличию у предприятий торговли достаточных товарных запасов, выполнению плана строительства предприятий торговли и общественного питания, а также прироста торгово-складской сети.

Выполнение плана бытового обслуживания населения проверяется плановыми комиссиями по объему реализации бытовых услуг населению как в целом, так и по отдельным видам услуг производственного и непроизводственного характера. Кроме того, плановые комиссии выясняют, как используются мощности, оборудование, механизмы и транспортные средства предприятий службы быта, как внедряется

¹ Планирование хозяйства местного подчинения. С. 429.

на этих предприятиях новая техника, проверяют выполнение показателей планов по прибыли и снижению себестоимости услуг, по развитию производственной базы предприятий бытового обслуживания населения. Большое внимание комиссии уделяют вопросам правильного размещения этих предприятий на территории, подведомственной соответствующему Совету.

Осуществляя проверку выполнения плана по развитию народного образования, культуры, здравоохранения и социального обеспечения, плановые комиссии строят свою работу с учетом различающихся по характеру выполняемых ими задач объектов проверки. Так, проверяя план развития народного образования, комиссии выясняют, как выполняются задания по количеству учащихся в школах различных видов, по их приему и выпуску, размеры и причины отсева учащихся, осуществляют контроль за выполнением планов строительства и ремонта школ, за обеспеченностью школ кадрами учителей и повышением их квалификации. Они интересуются организацией учебно-воспитательного процесса, качеством преподавания и воспитательной работы, организацией питания детей, обеспечением их одеждой и обувью в детских домах и школах-интернатах.

Плановые комиссии также проверяют выполнение заданий по развитию сети внешкольных учреждений, по оснащению их оборудованием и инвентарем и др.

В работе по проверке выполнения планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства плановые комиссии действуют в тесном контакте с плановыми комиссиями исполкомов нижестоящих Советов, с постоянными комиссиями Советов, с государственными органами и организациями, действующими на подведомственной соответствующему Совету территории, независимо от их подчиненности.

По материалам отделов и управлений исполкомов, постоянных комиссий Советов, на основе отчетов и специальных разработок по отдельным проблемам развития хозяйства, подготавливаемых статистическими органами, плановые комиссии анализируют итоги выполнения плана. Немалую помощь в комплексном подходе к этим итогам оказывают им материалы расположенных на территории Совета различных организаций и учреждений вышестоящего подчинения, научных организаций.

Совместно с отделами и управлениями исполкомов плановые комиссии проводят проверку некоторых предприятий и организаций. Они привлекают к этой работе также плановые комиссии исполкомов нижестоящих Советов, с помощью которых ими осуществляется большинство проверок выполнения плановых заданий и принятых решений.

Вместе с отделами и управлениями исполкомов и рядом других организаций плановые комиссии осуществляют подготовку материалов по итогам выполнения планов. Так, материалы по итогам выполнения плана строительства плановые комиссии исполкомов краевых (областных) Советов всегда разрабатывают совместно с финансовым отделом исполкома, управлением (отделом) капитального строительства, конторами банков и статистическими управлениями¹.

В работе по проверке выполнения планов плановые комиссии широко опираются на помощь органов народного контроля и общественных организаций.

Итоги проведенных плановыми комиссиями проверок и разрабатываемые ими мероприятия по обеспечению выполнения планов систематически рассматриваются на их заседаниях.

Большую работу по проверке выполнения планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства проводят отраслевые отделы и управления исполкомов местных Советов, а также их финансовые отделы. Первые контролируют выполнение планов по подчиненным им предприятиям и организациям комплексно, по всем показателям в их взаимосвязи. Вторые осуществляют финансовый контроль за ходом выполнения планов.

Важную роль в контроле за выполнением планов играют создаваемые при исполкомах органы (отделы, инспекции), основной задачей которых является осуществление контрольных функций². Так, при исполкомах районных Советов Москвы действуют отделы по техническому надзору за капитальным ремонтом зданий, которые составляют и представляют в исполкомы оперативные данные о выполнении планов проведения ремонта.

Большую помощь Советам, их исполкомам и постоянным комиссиям в осуществлении контроля за выполнением планов оказывают образуемые на фермах, в бригадах колхозов, отделениях совхозов, на строительстве коммунально-бытовых и социально-культурных учреждений депутатские посты. Они не только своевременно информируют соответствующие органы Советов о недостатках в выполнении плановых заданий на контролируемых ими объектах, но и активно содействуют устранению этих недостатков.

Одним из важных вопросов процесса планирования, тесно связанных как с организацией, так и с проверкой выполнения планов, явля-

¹ Планирование хозяйства местного подчинения. С. 429.

² См.: Додин Е. В. Отделы и управления исполкомов местных Советов. М.: Юрид. лит-ра, 1971. С. 53–55.

ется вопрос о внесении изменений в утвержденные Советами планы, а также в плановые задания предприятий и организаций.

Необходимость во внесении изменений в план развития местного хозяйства и социально-культурного строительства может возникнуть па любом этапе осуществления этого плана. В одних случаях она вызывается естественными в условиях социалистического хозяйства причинами, когда в результате усилий коллективов предприятий улучшаются технологические процессы, снижаются нормы расхода материалов, дефицитные материалы заменяются менее дефицитными и т. п., в результате чего уменьшается потребность в определенных материалах и изделиях и возникает необходимость внести соответствующие изменения в плановые задания. В других случаях причины изменения планов кроются в просчетах, допускаемых при разработке плана на различных этапах планирования.

Необходимость изменения плана может быть связана с различными обстоятельствами, возникающими непосредственно на месте, и в этом случае изменение плана осуществляется по инициативе соответствующих местных органов. Она может возникнуть и у вышестоящих органов. Тогда вопрос об изменении плана решается по их инициативе.

Изменения в планы чаще всего вносятся не Советами, утверждающими эти планы, а их исполкомами. Причем последние вносят в планы необходимые изменения обычно самостоятельно, даже не информируя о них соответствующие Советы. Правда, нередко Советы сами поручают им вносить в планы необходимые изменения, вытекающие из постановлений вышестоящих органов или из хода фактического выполнения плана. Такие поручения обычно содержатся в решениях Советов о планах развития местного хозяйства и социально-культурного строительства. Однако даже и в этих случаях порядок внесения изменений в планы, утвержденные Советами, ущемляющий их исключительные полномочия в области народно-хозяйственного планирования, нуждается в изменении, в результате которого решающее слово по всем вопросам, связанным с внесением поправок в плановые показатели, должно всегда оставаться за соответствующими Советами. Поэтому вполне приемлемым в этом смысле представляется высказанное предложение о том, чтобы Советы утверждали изменения в планах, которые были внесены исполкомом в период между сессиями Совета.

Изменение плановых заданий предприятиям и организациям производится исполкомами или их соответствующими отделами и управлениями, которыми эти задания были утверждены. При этом они обязаны руководствоваться п. 47 Положения о социалистическом государственном производственном предприятии, согласно которому изменение утвержденных предприятию плановых заданий может производиться

вышестоящим органом лишь в исключительных случаях, с предварительным обсуждением этих вопросов с администрацией предприятия, в порядке и сроки, устанавливаемые Советом Министров СССР.

Законодательством определены порядок и допустимые сроки изменения планов. Квартальные планы в случае необходимости могут изменяться не позднее чем за 45 дней до окончания соответствующего квартала, а месячные планы — не позднее чем за 20 дней до окончания соответствующего месяца¹.

Кроме того, законодательство предусматривает для некоторых случаев иные сроки изменения планов. Например, согласно п. 8 постановления Совета Министров СССР от 10 июля 1967 г. «О передаче дополнительно на решение Советов Министров союзных республик вопросов хозяйственного и культурного строительства», Советы Министров союзных республик могут разрешать исполкомам местных Советов вносить по согласованию с заказчиком или фондодержателем, но не позднее чем за 20 дней до окончания квартала, изменения в планы производства продукции, а в связи с этим и в другие утвержденные указанным органам показатели плана по кварталам, без изменения показателей годового плана, с последующим сообщением органам ЦСУ СССР².

Говоря об изменениях, вносимых в установленные предприятиям и организациям плановые показатели, следует иметь в виду, что встречаются случаи, когда внесение этих изменений не вызывается соответствующими объективными причинами, а является следствием такого переноса плановых заданий из квартала в квартал, в результате которого задания последнего квартала, так же как и годовой план, оказываются совершенно нереальными и требуют соответствующих корректив³. Вот почему одной из наиболее важных задач, решаемых в ходе проверки выполнения плана, является тщательный анализ причин внесения изменений в утверждаемые предприятиям и организациям показатели, обеспечение строгого контроля за правильностью и обоснованностью этих изменений.

Процесс планирования развития местного хозяйства и социально-культурного строительства завершается рассмотрением исполкомом предварительных итогов выполнения плана. Включение Советов в непосредственное осуществление плановой деятельности открыло перед ними возможность стать решающей инстанцией не только в утверждении планов, но и в подведении итогов их выполнения, то есть в завершении

¹ Комментарии к Положению о социалистическом государственном производственном предприятии. М.: Юрид. лит.-ра, 1971. С. 177.

² СП СССР. 1967. № 17. Статья 118.

³ Планирование хозяйства местного подчинения. С. 433–434.

всего цикла народно-хозяйственного планирования на местах как текущего, так и перспективного. Однако эта последняя возможность все еще остается своеобразным резервом, который до сих пор не использовался.

Правда, Советы и теперь ежегодно рассматривают предварительные итоги выполнения планов, сообщения о которых содержатся в докладах соответствующих исполкомов на сессиях, посвященных рассмотрению проектов планов на очередной хозяйственный год. Однако рассмотрение Советами лишь предварительных итогов выполнения планов не может, конечно, быть достаточно эффективным, если впоследствии оно не дополняется также рассмотрением окончательных итогов выполнения плана.

Убедительным свидетельством важности и плодотворности такого рассмотрения может служить, например, практика ежегодного рассмотрения и утверждения Советами отчетов исполкомов об исполнении местных бюджетов. Она показывает, что такие отчеты повышают действенность решений Советов в области бюджетной работы, ответственность исполнительных органов за ее осуществление. Поэтому есть все основания полагать, что и введение в практику рассмотрения и утверждения Советами отчетов о выполнении планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства явилось бы новым важным шагом вперед в деле повышения роли Советов в области народно-хозяйственного планирования, усиления их контроля за деятельностью исполнительных органов¹.

5. Организация работы местных Советов по планированию комплексного развития народного хозяйства на подведомственной территории

Необходимость обеспечения комплексного развития народного хозяйства на подведомственных местным Советам территориях, взаимодействия отраслевого и территориального планирования нашла отражение в действующей системе планирования народного хозяйства страны. По этой системе разработка комплексных показателей развития народного хозяйства на территории краевого (областного) Совета проходит три основных этапа.

На первом этапе предприятия и организации, с которых начинается разработка народно-хозяйственных планов, представляют проекты

¹ Кстати говоря, применительно к сельским и поселковым Советам такие отчеты уже предусматриваются действующим законодательством. Так, например, в Законе о сельском, поселковом Совете депутатов трудящихся РСФСР (ст. 50, п. «г») говорится, что планово-бюджетная комиссия сельского, поселкового Совета «дает заключение по отчетам о выполнении планов». Такие же положения содержатся и в законах о сельских, поселковых Советах других союзных и автономных республик.

составленных ими планов своей вышестоящей организации и одновременно сообщают важнейшие показатели плановым комиссиям исполкомов краевых (областных) Советов, а в республиках, не имеющих областного деления, — в Госпланы союзных республик¹.

Перечень важнейших показателей устанавливается Госпланом СССР. В настоящее время в формах годового плана предусматривается шесть групп таких показателей: по промышленности, капитальному строительству, труду, просвещению, жилищно-коммунальному хозяйству, материальным ресурсам.

Для получения от соответствующих предприятий и организаций нужных им показателей плановые комиссии край (обл) исполкомов рассылают им письма, в которых указывается перечень этих показателей, срок их представления и формы, по которым они должны быть сообщены. В областях с большим числом предприятий и организаций, не подчиненных местным Советам, плановые комиссии край (обл) исполкомов направляют соответствующие материалы плановым комиссиям исполкомов районных (городских) Советов, которые рассылают их по предприятиям и организациям. Получив от этих предприятий и организаций интересующие данные, плановые комиссии исполкомов районных (городских) Советов сводят их по району (городу) и представляют в плановые комиссии исполкомов краевых (областных) Советов.

На основании полученных показателей и других имеющихся у них данных плановые комиссии исполкомов краевых (областных) Советов разрабатывают необходимые балансовые расчеты и прикидки по промышленности, по валовым ресурсам основных продуктов сельского хозяйства, по трудовым ресурсам, местным строительным материалам, денежным доходам и расходам населения и т. д. Кроме того, они разрабатывают балансы и планы подготовки рабочих кадров массовых квалификаций, планы развития профессионально-технического обучения и среднего специального образования, а также сводные координационные планы по отраслям, непосредственно связанным с обслуживанием местного населения².

¹ В этих республиках комплексные планы развития народного хозяйства разрабатываются непосредственно Госпланом республики.

² Применительно к Москве, Ленинграду, Дальневосточному экономическому району, Читинской области и Красноярскому краю установлен иной порядок разработки комплексных показателей. По Москве и Ленинграду такие показатели разрабатываются Госпланом РСФСР, а по Дальневосточному экономическому району, Красноярскому краю и Читинской области — Госпланом СССР на основе проектов планов, разработанных и представленных им соответствующими министерствами и ведомствами и СССР и РСФСР (см.: *Павленко В. Ф.* Отраслевое и территориальное планирование. М.: Экономика, 1971. С. 59—60).

На втором этапе министерства и ведомства сообщают Госпланам союзных республик уточненные проекты планов как в целом по подведомственным им предприятиям, так и по каждому предприятию в отдельности. Сюда же передаются подготовленные плановыми комиссиями исполкомов краевых (областных) Советов балансовые расчеты и другие материалы по комплексному планированию соответствующих территорий. На основе этих данных Госпланы союзных республик разрабатывают основные показатели по территории в разрезе экономических районов СССР (с выделением Москвы и Ленинграда) и предложения по улучшению размещения производительных сил, комплексному развитию хозяйства республики и экономических районов, по повышению эффективности общественного производства¹.

На заключительном этапе предприятия и организации сообщают плановым комиссиям исполкомов краевых (областных) Советов важнейшие данные утвержденных министерствами и ведомствами планов их развития по упоминавшемуся уже ранее перечню показателей, установленному Госпланом СССР. На основе этих данных и показателей развития местного хозяйства и социально-культурного строительства плановые комиссии разрабатывают сводные комплексные показатели по развитию народного хозяйства края (области) и представляют их в Госпланы союзных республик.

Вместе с показателями по планированию комплексного развития народного хозяйства края (области) плановые комиссии представляют в Госплан союзной республики также объяснительную записку, в которой освещаются узловые вопросы развития современного хозяйства, а также наиболее важные народно-хозяйственные проблемы на перспективу².

Следует сказать, что, хотя рассмотренный порядок разработки комплексных показателей развития народного хозяйства краев и областей действует уже с 1967 г., краевые и областные Советы до сих пор далеко не всегда имеют реальную возможность своевременно и достаточно полно получать необходимую информацию о развитии на их территориях предприятий вышестоящего подчинения. Дело в том, что многие министерства и ведомства, обязанные в месячный срок обеспечить представление подведомственными им предприятиями и организациями установленных показателей планов местным плановым органам, часто нарушают этот срок либо вообще не выполняют указанную обязанность³.

¹ Разработка проектов планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства и комплексных показателей осуществляется параллельно.

² Планирование хозяйства местного подчинения. С. 9.

³ См.: *Гридасов Д.* Планирование комплексного развития области // Плановое хозяйство. 1973. № 7. С. 85–86.

Все это говорит о том, что обеспечение возможности местным Советам в полной мере реализовать представленные им права в области народно-хозяйственного планирования приобретает особую актуальность. Это позволит им полнее использовать планы предприятий и организаций вышестоящего подчинения для разработки комплексных проблем развития народного хозяйства на подведомственной территории, выявлять резервы повышения эффективности общественного производства, улучшать использование материальных и трудовых ресурсов, активно влиять на развитие тех сторон хозяйственного и социально-культурного строительства, которые наиболее тесно связаны с обслуживанием населения.

Разрабатываемые местными плановыми органами комплексные планы развития народного хозяйства обычно не утверждаются ни Советами, ни исполкомами¹. Однако они являются необходимой основой для их повседневной работы, надежным руководством в их многогранной хозяйственной деятельности. Кроме того, они дают возможность вышестоящим плановым органам глубже анализировать процессы развития народного хозяйства, служат ориентиром при обосновании направленности развития народного хозяйства в далекой и близкой перспективе.

Помимо разработки комплексных планов краевые (областные) плановые органы активно участвуют в решении комплексных проблем развития народного хозяйства краев (областей) и иными путями. Они принимают участие в подготовке материалов по размещению новых промышленных предприятий на подведомственной им территории, разрабатывают и направляют союзным и республиканским органам и организациям предложения о расширении производства дефицитных видов продукции, по наиболее полному использованию мощности для выпуска товаров народного потребления и т. д. В последние годы плановые комиссии исполкомов краевых (областных) Советов стали больше внимания уделять вопросам охраны природы, рационального использования земель, сельскохозяйственных и лесных угодий. С этой целью во многих краях и областях разрабатываются перспективные и годовые планы охраны природы².

¹ Основные показатели сводных планов по всему хозяйству союзной республики в разрезе экономических районов АССР, краев и областей утверждаются правительствами союзных республик. Основные показатели комплексного развития народного хозяйства Москвы и Ленинграда утверждаются Госпланом СССР, а Красноярского края, Читинской области и Дальневосточного экономического района — Советом Министров СССР. Кроме того, Госпланом СССР утвержден также комплексный план развития промышленности и городского хозяйства Свердловска на 1971—1975 и 1976—1980 гг. // Советы депутатов трудящихся. 1971. № 9. С. 61.

² См.: *Зенченко Н.* Об областном и районном звеньях плановых органов // Плановое хозяйство. 1973. № 5. С. 43—45.

При рассмотрении и решении вопросов комплексного развития народного хозяйства плановые комиссии исполкомов краевых (областных) Советов действуют в тесном контакте с аналогичными комиссиями смежных краев и областей, практикуют совместную подготовку и решение крупных хозяйственных проблем. Это дает им возможность избегать местнического подхода к решению этих проблем, позволяет обеспечить их решение с более широких народно-хозяйственных позиций.

В отличие от плановых комиссий исполкомов краевых (областных) Советов, большинство плановых комиссий исполкомов районных (городских) Советов обычно не разрабатывают комплексных планов развития народного хозяйства на подведомственной им территории¹. Для проведения этой работы они обычно не располагают ни необходимыми данными, ни организационными возможностями. В соответствии с действующим законодательством, плановые комиссии исполкомов районных (городских) Советов осуществляют разработку координационных 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 ведомственной подчиненности. Кроме того, они составляют балансы использования трудовых ресурсов, местных строительных материалов и топлива, земельные балансы, балансы денежных доходов и расходов населения и другие балансы, необходимые для планирования комплексного развития хозяйства районов (городов).

Однако и при осуществлении этой работы плановые комиссии сталкиваются с существенными трудностями. Первая из них состоит в том, что многие предприятия и организации вышестоящего подчинения не представляют им данных, необходимых для осуществления возложенных на них координационных функций. В результате эти комиссии часто не в состоянии обеспечить разработку полноценных, охватывающих широкий круг показателей координационных планов². Другая трудность обусловлена ограниченностью организационных

¹ Вместе с тем следует иметь в виду, что в последние годы все более широкое распространение получает разработка перспективных комплексных планов экономического и социального развития городов и районов (см.: *Савин В. В.* План социального развития района. Лениздат. 1972; *Экономическое и социальное планирование в масштабе района.* Лениздат, 1973; *Корневская Е. И.* Городские Советы и комплексное планирование городов // Сов. гос-во и право. 1973. № 9. С. 66–69).

² См.: *Казанник А. И.* Координационная деятельность районных Советов // Сов. гос-во и право. 1972. № 4. С. 102; *Макаров Д.* Когда в планировании порядка нет... // Советские депутаты трудящихся. 1974. № 1. С. 85.

возможностей большинства плановых комиссий, которые в силу этого не в состоянии в полной мере выполнять возложенные действующим законодательством обязанности.

Вот почему в настоящее время большую актуальность приобретает вопрос о приведении в соответствие тех реальных возможностей, которыми располагают районные городские Советы и их органы в осуществлении плановой работы, с их расширенной за последние годы компетенцией в данной области.

Наряду с районными и городскими Советами определенные координационные функции выполняют также сельские поселковые Советы. Эти Советы на своих сессиях рассматривают проекты 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 ресурсов и вносят по ним свои предложения¹.

В работе по организации комплексного планирования народного хозяйства местные Советы и плановые комиссии исполкомов опираются на помощь отделов и управлений исполкомов, постоянных комиссий, широкого актива квалифицированных специалистов.

Большую помощь в работе плановых комиссий исполкомов местных Советов оказывают разрабатываемые проектными и научно-исследовательскими организациями предплановые материалы и исследования (техничко-экономические обследования, схемы развития и размещения производительных сил, районные планировки и т. д.), содержащие материалы, способствующие правильному рассмотрению вопросов комплексного развития народного хозяйства².

¹ Вместе с тем все более широкое распространение получает одобренный на состоявшемся в ноябре 1970 г. Всероссийском совещании председателей исполкомов сельских и поселковых Советов опыт разработки перспективных комплексных планов экономического и социального развития поселков и сельсоветов (см., напр.: *Русов А. Т.* Сельский и поселковый Совет. Лениздат, 1972. С. 8–22).

² Планирование хозяйства местного подчинения. С. 14.

Кутафин О. Е.

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ И МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ¹

Реальное и эффективное местное самоуправление возможно лишь при наличии определенных предпосылок и условий, которые в совокупности составляют основы местного самоуправления.

Среди этих основ центральное место занимают **конституционно-правовые основы** местного самоуправления.

1. Конституция Российской Федерации признает местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя.

Как известно, под основами конституционного строя Российской Федерации понимаются устои государства, его основные принципы, которые призваны обеспечить России характер конституционного государства, т. е. такого государства, которое в полной мере подчинено праву, которое в полной мере может быть названо демократическим.

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

Таким образом, Конституция Российской Федерации (далее также Конституция. — *Ред.*) рассматривает местное самоуправление как неотъемлемый атрибут конституционного государства, как важнейшую предпосылку становления и развития в нашей стране гражданского общества. Признание местного самоуправления в качестве одной из основ конституционного строя предполагает установление децентрализованной системы управления, иных основ взаимоотношений федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Конституция, закрепляя местное самоуправление в качестве одного из элементов конституционного строя, гарантирует организационную обособленность местного самоуправления, его органов в системе управления обществом и государством.

¹ *Кутафин О. Е.* Конституционно-правовые и международно-правовые основы российской модели местного самоуправления // *Муниципальная власть*. 2006. № 3. С. 6–8.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, они не могут рассматриваться как структурное подразделение государственной системы управления. В силу этого государственные органы уже не выступают, как раньше, в качестве вышестоящей инстанции, руководящей деятельностью местных органов власти, заслушивающей их отчеты и имеющей право отмены их решений. Признавая и гарантируя местное самоуправление, Конституция Российской Федерации устанавливает, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Надо также сказать, что установленные Конституцией Российской Федерации положения, гарантирующие местное самоуправление, могут быть изменены в особом порядке, установленном самой Конституцией: Никакие другие конституционные нормы не могут противоречить ее положениям о местном самоуправлении, закрепленным в ее 1-й главе.

2. Конституция Российской Федерации признает местное самоуправление необходимой формой осуществления народом своей власти.

Она связывает наличие в Российской Федерации местного самоуправления с демократизацией России. Местное самоуправление неразрывно связано с демократией, ибо в основе демократии как формы государства и способа правления лежит идея политической свободы, в соответствии с которой принцип самоопределения и самоуправления распространяется не только на отдельного человека или на народ в целом, но и на регионы и другие сообщества граждан. Посредством местного самоуправления должны решаться все вопросы местного значения в Российской Федерации.

Надо сказать, что население не может отказаться от своего права на осуществление местного самоуправления, ибо местное самоуправление, его осуществление населением — необходимый элемент конституционной организации власти.

Наличие его в системе публичной власти является конституционным требованием. При этом, согласно постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 г. по делу о проверке конституционности судебных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области», само муниципальное образование и право проживающих на его территории граждан на осуществление местного самоуправления возникает на основе Конституции и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.

Таким образом, сегодня российский народ осуществляет свою власть либо непосредственно, либо через органы государственной вла-

сти, либо через органы местного самоуправления. А местное самоуправление (муниципальная власть) и государственная власть — формы единой публичной (власти народа) в государстве.

3. 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 имеет свою специфику. Она выражается в том, что главной задачей является юридическое закрепление форм собственности, признаваемых государством. Таким образом, именно конституционные нормы решают вопрос о том, какие формы собственности государством признаются и гарантируются. Конституция исходит из того, что экономической системе Российской Федерации присуща собственность в ее различных формах, включая и муниципальную.

Конституция устанавливает, что в муниципальной собственности могут находиться земля и другие природные ресурсы, которые используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Конституция Российской Федерации закрепляет принцип равной защиты всех форм собственности, включая и муниципальную.

4. Конституция закрепляет предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов в области местного самоуправления.

Согласно Конституции, установление общих принципов организации местного самоуправления относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. При этом Федерация принимает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Такой, действующий в настоящее время, Федеральный закон был принят 6 октября 2003 г.

Субъекты Федерации принимают законы о местном самоуправлении и ряд других актов в этой сфере.

Надо сказать, что Федеральный закон 2003 г. (№ 131-ФЗ. — *Ред.*) внес существенные коррективы в сложившуюся организационно-территориальную структуру местного самоуправления, установив:

а) единообразную территориальную организацию местного самоуправления во всех субъектах Федерации (за исключением городов федерального значения);

б) дифференциацию предметов ведения, объектов муниципальной собственности муниципальных образований — в зависимости от их вида и статуса;

в) перечень обязательных органов местного самоуправления, формируемых в каждом муниципальном образовании;

г) формы межмуниципального сотрудничества и т. д.

5. Конституция Российской Федерации определяет сферу деятельности местного самоуправления. Она устанавливает, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью.

6. Конституция Российской Федерации гарантирует судебную защиту местного самоуправления, запрещает ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией и Федеральным законом, допускает возможность наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, а также содержит иные положения, определяющие конституционные основы организации и осуществления местного самоуправления.

Может возникнуть вопрос: а достаточны ли эти конституционные положения для дальнейшего успешного развития местного самоуправления в нашей стране? Я думаю, что вполне достаточны. Другое дело, как они реализуются на практике.

Нельзя стремиться к цивилизованному самоуправлению, а на деле командовать им так, как мы в свое время командовали местными Советами. Кроме того, нам нужно твердо усвоить тот факт, что подлинную самостоятельность приносят не лозунги, даже самые правильные, а такая материальная база, без которой мы никогда не добьемся истинной самостоятельности.

Действующая Конституция Российской Федерации вполне позволяет решать эти и многие другие вопросы местного самоуправления. Среди основ местного самоуправления важное место принадлежит международно-правовым основам.

Особое значение для становления и развития местного самоуправления в нашей стране, его правового регулирования имеет Европейская хартия местного самоуправления, разработанная и принятая Советом Европы по инициативе постоянной Конфедерации местных и региональных органов власти в Европе (в настоящее время — Конгресс местных и региональных властей Европы).

Хартия включает Преамбулу, в которой излагаются цели государств — членов Совета Европы, подписавших Хартию, и три части. Преамбула, в частности, содержит положения о том, что органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя, что существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление и что защита и укрепление

местного самоуправления в европейских странах представляет собой значительный вклад в построение Европы, основанный на принципах демократии и децентрализации власти.

В первой части Хартии дается понятие местного самоуправления, устанавливаются принципы закрепления компетенции местного самоуправления, закрепляются гарантии защиты территории местным самоуправлением, а также положения об условиях осуществления полномочий на местном уровне, об источниках финансирования органов местного самоуправления, об административном контроле за деятельностью органов местного самоуправления. Хартия закрепляет право органов местного самоуправления на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий. Часть II Хартии устанавливает обязательства государств, подписавших ее, а часть III устанавливает порядок подписания, ратификации и вступления в силу Хартии. Как я уже сказал, эта Хартия действует в рамках Совета Европы, членом которого Россия является с 1996 г. Хартия была ратифицирована Россией в 1998 г. и, в соответствии с Конституцией РФ, стала составной частью правовой системы Российской Федерации. Надо сказать, что для нас эта Хартия имеет большое значение. Во-первых, в ней обобщен европейский опыт. Во-вторых, она показывает роль местной демократии, местного самоуправления в управлении государством и обществом. В-третьих, Хартия закрепляет принципы организации местной власти, которые обязательны и для России — члена Совета Европы. В лице этой Хартии муниципальные гарантии получили (кроме федеральных гарантий своих прав) и международные гарантии.

Иначе говоря, эта Хартия дает несомненный толчок развитию местной демократии в Российской Федерации, поиску наиболее оптимальных и эффективных форм самоуправления с учетом европейского опыта.

Вместе с тем следует иметь в виду, что Конституция РФ и федеральные законы сегодня закрепляют более высокий, чем предусмотрено международными обязательствами России, уровень гарантий самостоятельности местного самоуправления. Именно это обстоятельство дало Конституционному Суду Российской Федерации основание признать отдельные нормы Устава (Основного закона) Курской области, которые по существу воспроизводили положения Европейской хартии местного самоуправления, в которых речь шла о государственном контроле за деятельностью органов местного самоуправления, не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они создают возможность произвольного расширения пределов государственного контроля за деятельностью органов местного самоуправления при решении ими вопросов местного значения.

Думается, что этот факт звучит многообещающе.

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. преобразован 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. Отмечая многогранность профессии юриста, внешними целями вуза он видел пропаганду права.

Олег Емельянович в первые годы становления Союза юристов России предрекал ему значимую роль в вопросах повышения единства юридического сообщества, подчеркивал проводимую им серьезную работу по укреплению юридического сообщества, по совершенствованию правосознания населения, по сохранению связей и контактов между Россией и государствами Содружества Независимых Государств.

«Сила Союза юристов России заключается в творческом диалоге представителей разных юридических профессий между собой. В развитых правовых системах общение судей, прокуроров, ученых, адвокатов, нотариусов в рамках общих общественных ассоциаций юристов

содействует росту профессионализма внутри юридического сообщества и его более активной внешней позиции, прежде всего в отношениях гражданского общества и государства»¹.

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. В то же время под его руководством академия много делала для воспитания юристов, обладающих навыками в использовании современных технологий. Олег Емельянович, открывая один из первых юридических журналов нового формата, писал: «... Ученые-юристы не должны отставать от веяний времени, хотя, как известно, принято считать, что они люди в определенной степени консервативные, поскольку и право само по себе консервативно. Все это так, но лишь отчасти. Прекрасно отдавая себе отчет, что значительное число как студентов юридических вузов, так и преподавателей и просто людей, заинтересованных в получении новых знаний в области юриспруденции, постоянно связаны с интернетом, сотрудники Академии взяли на себя ответственность заполнить образовавшийся вакуум и создали первый электронный журнал... Наша задача состоит в том, чтобы посредством издания журнала произошло насыщение интернета научной юридической мыслью»².

Олег Емельянович предупреждал о необходимости сохранять традиции юридического образования. В своей статье «В юридическом образовании нам следует сохранять свои традиции» Олег Емельянович писал: «Я за вхождение в европейское сообщество. Я за то, чтобы мы использовали международный опыт, чтобы мы были на уровне и наших, и европейских ведущих вузов. Но не следует бездумно ломать собственные национальные традиции»³.

Обладая широким кругозором, Олег Емельянович интересовался историей и анализировал последние изменения действующего законодательства. Так, он участвовал в создании первого в стране четырехтомного сборника систематизированных, основанных на многочисленных фактических данных и архивных документах, биографий всех генерал-прокуроров царской России, где биографии прокуроров изло-

¹ *Кутафин О. Е.* Союз юристов России и вопросы единства юридического сообщества // Законодательство и экономика. 2004. № 9. С. 11–13.

² *Кутафин О. Е.* К читателям электронного журнала «Российское право в Интернете» // Российское право в Интернете. 2003. № 1. С. 1.

³ *Кутафин О. Е.* В юридическом образовании нам следует сохранять свои традиции // Российское право в Интернете. 2005. № 1. С. 2.

жены беспристрастно на фоне политической и общественной жизни того или иного периода истории¹.

Кардинальные изменения в адвокатуре не прошли мимо внимания Олега Емельяновича: «Закон 2002 г. в корне изменил правовую природу адвокатуры, окончательно оформил ее статус как самостоятельного института гражданского общества»².

В своих периодических работах О. Е. Кутафин заложил новые магистральные направления будущих научных исследований во многих отраслях национального права.

¹ *Кутафин О. Е.* Предисловие // Российские прокуроры / А. Г. Звягинцев, Ю. Г. Орлов; авт. предисл. О. Е. Кутафин. М.: Мол. гвардия, 1999. 570 с.

² *Кутафин О. Е.* Вступительная статья // Адвокатская деятельность и адвокатура в России. Введение в специальность: учебник / Моск. гос. юрид. акад.; вступ. ст. О. Е. Кутафина; общ. ред. И. Л. Трунов. М.: Эксмо, 2006. (Российское юридическое образование). Ч. 1. 560 с.

Кутафин О. Е.

В ЮРИДИЧЕСКОМ ОБРАЗОВАНИИ НАМ СЛЕДУЕТ СОХРАНЯТЬ СВОИ ТРАДИЦИИ¹

Вот уже 15 лет Россия переживает бум юридического образования. Специальность «юриспруденция» стала одной из самых востребованных на рынке образовательных услуг. Достаточно сказать, что если наши вузы при советской власти готовили столько юристов, что в целом по стране их было меньше, чем в одном Мадриде, то сегодня картина резко изменилась. Это объясняется не только спросом на юристов, но и спецификой нашей профессии, потому что многие связывают ее, в частности, с достаточно высокой зарплатой и престижностью.

Как-то ко мне обратился ректор одного московского технического института с просьбой помочь организовать юридический факультет. Я спросил: «Зачем?» «Я хочу готовить инспекторов ГАИ», — ответил он. Интересно, как бы медики посмотрели на то, если б на юридическом факультете МГУ готовили стоматологов. Наверное, это вызвало бы недоумение. Так же и у нас, у тех, кто работает в государственных юридических вузах, подобные вещи вызывают недоумение.

Казалось бы, мы, юристы, и те, кто занимается подготовкой кадров, должны были бы радоваться возникшему буму. Но должен сказать, что на самом деле мы весьма огорчены и испытываем опасение, что скоро в нашей стране настоящих юристов не останется, так как они растворятся в бесконечном потоке готовящихся юристов, которые никому не нужны из-за профессиональной непригодности.

Впрочем, для нашей страны это явление не новое. Когда Александр II провел реформы, в России тоже начался бум подготовки юридических кадров. Дело доходило до того, что половина всех студентов России учились на юристов. Произошел такой наплыв выпускников, что тех должностей, на которые они могли рассчитывать, не хватало. Выпускники стали постепенно делиться на тех, кто способен работать, и тех, кто не способен. В то время бум проходил в рамках вузов состоявшихся — Московского, Санкт-Петербургского, Казанского универ-

¹ Кутафин О. Е. *В юридическом образовании нам следует сохранять свои традиции* // Российское право в Интернете. 2005. № 1. С. 2.

ситетов. Понятно, что и тогда речь шла о перепроизводстве юристов. Сейчас проблема несколько в другом.

Вузы, которые готовят юристов, в принципе не вызывали бы никакой критики, будь уверенность, что они когда-нибудь и куда-нибудь пристроят своих выпускников, и если эти вузы отвечали бы своему назначению — располагали необходимым кадровым составом, помещениями, библиотеками и т. д. Поскольку же у большинства новоиспеченных вузов всего этого нет, то возникает первый вопрос: какое они имеют право на существование? Но дело даже не только в этом.

Зачастую у нас бытует неправильное представление о том, что такое вуз. Некоторые считают, что достаточно пригласить академиков, прочитать курсы по нашим 55 юридическим предметам (кстати говоря, раньше их было всего 13) и все — выпускник, так сказать, состоялся. На самом деле вуз — это совсем другое. Это не просто лекторий. Это своя атмосфера, это определенный дух, содружество преподавателей и студентов, что приносит те плоды, которые студент должен получить в результате учебы. Студент смотрит на преподавателя со всех точек зрения: как и что он говорит, как он одет и многое другое.

В Москве существуют около 90 юридических вузов и факультетов, которые могут обслужить преподаватели всего нескольких учебных заведений: МГУ, РУДН, МГЮА, ГП РАН, ИСЗиП. И это все, так как других квалифицированных кадров нет. Поделите этих людей на 90 вузов, и вы поймете, кто там преподает.

Есть проблемы и более узкого характера. Юридические вузы, которые существуют уже много лет, испытывают целый ряд собственных трудностей. Первая трудность — то, что мы имеем дело со слабо подготовленными абитуриентами. Все вузы страны обвиняются в том, что они занимаются репетиторством, создают курсы по подготовке к поступлению. На самом деле редкий выпускник школы, который не готовится дополнительно, может поступить в юридический вуз обычным путем. Поэтому если мы хотим что-то изменить в лучшую сторону, нужно менять положение в школе, которая, к сожалению, деградирует с каждым годом.

Еще один вопрос, связанный опять же с абитуриентами. Стало модой устанавливать льготы для разных категорий граждан. На Сахалине наводнение или в Краснодаре что-то случилось — давайте создадим возможность поступить в вуз, ты сирота — то же самое. Начнем с того, что это противоречит Конституции. Люди, которые так решают вопросы в правительстве, не учитывают одной вещи. Дело в том, что при советской власти не было статьи, где было бы сказано, что в вуз на бюджетной основе можно поступить только в результате конкурса. Тогда этого не было, а сейчас это закреплено в Конституции. В те времена

Совет Министров мог принять положение о порядке приема и там записать многое: льготы военнослужащим, еще кому-то, и это не противоречило ничему, кроме здравого смысла. Нынешняя же Конституция это запрещает. Так что может существовать только одна льгота: необходимый образовательный уровень.

Другая трудность нашей работы состоит в том, что мы постепенно утрачиваем преподавательский корпус. Это связано со многими обстоятельствами, но первое из них — это, конечно, низкая оплата труда и полное отсутствие престижности преподавательской профессии. Когда-то М. В. Ломоносов просил Екатерину II дать профессору оклад, равный окладу капитана русской армии. Сегодня профессор получает в два раза меньше, чем лейтенант российской армии. Скажите, пожалуйста, где мы возьмем преподавателей, если сегодня уборщица в вузе в материальном отношении чувствует себя гораздо лучше, чем профессор?

Этот процесс кажется незаметным, но лучшие кадры постепенно уходят, а замены им мы практически не даем. Почему? Во-первых, потому что это, как я уже сказал, непрестижно. Во-вторых, потому что нас захлестнули разного рода негативные явления. Например, кандидатские диссертации кто-то пишет за кандидатов, докторские кто-то пишет за докторов. И все это нередко продается и покупается. Борьба с подобными вещами практически не то что невозможно, но по крайней мере не принято.

Я с уважением отношусь к губернаторам, но скоро, по-моему, ни одного губернатора не останется без ученой степени. Почти все они доктора — юридических, экономических и иных наук. У меня возникает вопрос: как человек, который занят серьезным делом, может написать сначала кандидатскую, а спустя шесть месяцев — докторскую диссертацию? Это не шутка, это трагедия, потому что сейчас очень многие идут по такому пути.

Еще одна проблема — учебники. У нас в стране свобода слова, печати, митингов, демонстраций и проч. Вследствие этого есть возможность выступить и высказаться практически по любому вопросу, и люди начали писать: и те, кто умеет, и те, кто не очень умеет, а потому учебников сейчас стало больше, чем преподавателей по предмету.

В МГЮА дело с учебниками обстоит следующим образом. Не можешь писать — мы не заставляем, посвяти себя полностью преподаванию, а если можешь — пиши. Сегодня (я не знаю, с чем это связано) каждая кафедра, каждый институт считают своим долгом иметь свой учебник. Причем качество этих учебников не то что вызывает сомнения, но часто — возмущение. Я уже не говорю о том, что авторы таких «учебников» друг у друга их переписывают. А как студенту во всем этом

разобраться?! Большинство ведущих преподавателей не знают авторов этих учебников. По конституционному праву России, например, существует больше 70 учебников. Я занимаюсь всю жизнь этим предметом и могу сказать, что только половину учебников прочитал. Взятая за вторую половину и убедился, что там все то же самое: где-то переписано, где-то очень знакомо.

Я думаю, что человек имеет право писать что угодно, но мы не имеем права разрешать ему пускать подобную книгу в массовый оборот, называя ее учебником. Пожалуйста, творите, что хотите, но на право издания учебной литературы должен быть конкурс. А в зависимости от результатов конкурса министерство рекомендовало бы тот или иной учебник.

Много и других проблем. Скажем, проблема, связанная с возросшим потоком информации. Конечно, в каждом уважающем себя юридическом вузе есть компьютерные классы и соответствующие кафедры: студент обязан уметь пользоваться компьютером. Однако уметь пользоваться компьютером далеко не достаточно. У нас не хватает юристов, которые могут разрабатывать компьютерные программы, и это обстоятельство практически уже завтра поставит нас в совершенно недопустимое с точки зрения практики положение.

Еще одна проблема. Мы традиционно, со времен Российской империи, имеем несколько видов практики: ознакомительная, производственная и преддипломная. Я не думаю, что эта важнейшая образовательная форма используется эффективно. Полагаю, что здесь (если говорить о наших резервах совершенствования учебного процесса) большой ресурс.

Хотел бы заострить внимание еще на двух вопросах: введение единого государственного экзамена и так называемый Болонский процесс.

Что касается единого государственного экзамена, то лично я не против этой идеи, хотя не знаю, откуда она взялась. Считаю, что полезность этого нововведения стоит сначала проверить в школе. Не секрет, что там бывает круговая порука, и учителя школьникам и друг другу «помогают». Тогда почему бы не назначить независимую экспертизу и не проверить, какие знания школьники получают на самом деле? Но оставьте в покое вузы! Не знаю, как в другие, но в юридические вузы поступление только по анкете — явное недоразумение. Я уже не говорю о том, что, скажем, качество анкеты из Якутска будет заведомо отличаться от качества анкеты из любого района Москвы или других крупных городов. Думаю, что к этой проблеме (по крайней мере некоторым вузам) нужно вернуться. Сейчас, насколько я понимаю, МГУ, МГЮА, Медицинская академия продолжают держать оборону и предлагают продолжить эксперимент. Если единый госу-

дарственный экзамен — это эксперимент, то почему бы не сделать экспериментом отсутствие единого государственного экзамена и посмотреть, что лучше.

Теперь что касается Болонского процесса. Считаю, что мы, конечно, должны быть его участниками. Следует знать и изучать европейское право, что, собственно, у нас в МГЮА и делается. Мы должны наших студентов готовить таким образом, чтобы, где бы они ни появились, в Москве или Нью-Йорке, чувствовали себя уверенно. Тем более что наши студенты для этого имеют все основания, поскольку подготовка юриста широкого профиля дает возможность быть на высоте в любой ситуации. Тем более в условиях нашей кадровой неразберихи, постоянных изменений в законодательстве, в которых сегодня нормальному человеку невозможно разобраться. Требуются юристы, которые могли бы легко ориентироваться в любых нюансах, чего, кстати говоря, многие зарубежные вузы обеспечить не могут. Точнее говоря, не то что не могут — просто у них иная система.

С другой стороны, нужно ли нам из солидарности с Европой отказаться от нашей системы и традиций? Думаю, что нет. Возьмем переход на бакалавриат. Я как-то спросил у химика: «Что вы будете делать с бакалавром-химиком?» Он ответил: «Возьму на работу лаборантом, выше мы просто не можем его поставить». Боюсь, что с юристами-бакалаврами будет аналогичная ситуация.

Давайте взглянем шире. Нам нужны юристы со знанием иностранных языков, юристы должны знать и это, и то. Но как, например, за четыре года можно изучить иностранные языки после школы, которая чаще всего ничего или почти ничего не дает?! В МГЮА введено пятилетнее изучение иностранных языков, на некоторых направлениях изучаются два иностранных языка. Времени на все это нам, естественно, не хватает. Мы хотели просить министерство, чтобы нам еще полгода прибавили только ради изучения иностранных языков, но сейчас это желание становится бессмысленным, так как четырехлетнее обучение (на бакалавра) — это совершенно иной уровень требований.

Я за вхождение в европейское сообщество. Я за то, чтобы мы использовали международный опыт, чтобы мы были на уровне и наших, и европейских ведущих вузов. Но не следует бездумно ломать собственные национальные традиции.

До сих пор все в мире, начиная от американцев и кончая африканцами, ссылались на нас как на страну, которая умеет готовить кадры. Так почему мы все это хотим отбросить и присоединиться к тем, кто, как показывает опыт, не всегда умеет делать это лучше нас?

Немцы в 2003 г. решили у себя провести реформу именно юридического образования, потому что у них оно было рассчитано на две-

надцать лет. Это, наверное, перебор, но это факт. Сейчас в Германии переходят на четырехлетнее образование, но с оговорками, что только для определенных категорий юристов. Тот, кто хочет быть, к примеру, адвокатом, должен после окончания обучения сдать дополнительный экзамен. Они, с одной стороны, вроде бы уступают Европе, а с другой — сохраняют свои традиции. Руководство Кембриджского университета также заявило, что очень любит Европу, но от своей системы отступать не собирается.

В целом переход на Болонскую систему образования — дело непростое и очень ответственное. Об этом свидетельствуют, в частности, широкие дискуссии в рамках Европейской ассоциации юридических факультетов, членом которой является МГЮА. Мы в Академии также ведем работу в этом направлении, однако на практике намерены действовать крайне осмотрительно, руководствуясь принципом «не навреди». Полагаю, что этот принцип будет положен и в основу деятельности Учебно-методического объединения по юридическому образованию вузов Российской Федерации.

Кутафин О. Е.

СОЮЗ ЮРИСТОВ РОССИИ И ВОПРОСЫ ЕДИНСТВА ЮРИДИЧЕСКОГО СООБЩЕСТВА¹

Гражданское общество, по общепринятому мнению, является основой правового государства. Между тем юридические характеристики институтов гражданского общества отсутствуют, не проводится анализ их взаимосвязи с действующей правовой системой. Роль гражданского общества в проведении судебно-правовой реформы должна быть существенной, а может быть, и решающей. Не последнее значение имеет и деятельность общественных организаций юридического сообщества.

Именно в этом свете нам хотелось бы поделиться размышлениями, подводя итоги почти пятилетней деятельности Союза юристов России. Союз создан 24 февраля 2000 г. для решения следующих задач:

- содействие созданию условий для активной профессиональной и общественной деятельности своих членов;
- содействие укреплению правовой основы деятельности юристов, их социально-правовой защищенности;
- повышение престижа профессии юриста, воспитание юристов в духе неукоснительного соблюдения положений закона, норм профессиональной этики;
- содействие объединению усилий юристов Российской Федерации в деле формирования правового и социального государства, обеспечения индивидуальных и коллективных прав и свобод граждан;
- привлечение широкой юридической общественности к участию в правовых, гуманитарных и иных проектах и программах;
- содействие реализации гуманных и миролюбивых инициатив общественных и государственных организаций, проектов и программ международного и национального развития;
- развитие всестороннего сотрудничества между юристами, содействие укреплению связи между юридической наукой, образованием и практикой;

¹ *Кутафин О. Е.* Союз юристов России и вопросы единства юридического сообщества // Законодательство и экономика. 2004. № 9. С. 11–13.

— содействие укреплению мира, дружбы, доверия и взаимопонимания между народами, консолидации с национальными, региональными и международными организациями юридической общественности¹.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 мая 2004 г. В. В. Путин отметил: «Без зрелого гражданского общества невозможно эффективное решение насущных проблем людей. Качество их повседневной жизни прямо зависит от качества общественно-политической системы. И здесь у нас, конечно, еще немало вопросов.

Несколько слов о роли неполитических общественных организаций. В нашей стране существуют и конструктивно работают тысячи гражданских объединений и союзов. Но далеко не все они ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Для части этих организаций приоритетной задачей стало получение финансирования от влиятельных зарубежных фондов, для других — обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов, при этом острейшие проблемы страны и ее граждан остаются незамеченными.

Должен сказать, что, когда речь идет о нарушениях фундаментальных и основополагающих прав человека, об ущемлении реальных интересов людей, голос подобных организаций подчас даже не слышен».

Высказанное Президентом критическое замечание не относится к Союзу юристов России, который проводит серьезную работу по укреплению юридического сообщества, по совершенствованию правосознания населения. Хотелось бы обратить внимание на направление общественной деятельности, которое не слишком популярно в нашей стране. Речь идет о сохранении связей и контактов между Россией и государствами Содружества Независимых Государств.

Союз юристов России создавался той частью юридического сообщества, которая активно содействовала продолжению и даже активизации работы Международного союза юристов — правопреемника Союза юристов СССР.

При активном участии нашей организации была выдвинута концепция единого правового пространства Европы и СНГ, в рамках реализации которой Россия и страны Содружества не только остановили бы нарастающий процесс расхождения правовых систем, но, наоборот, скрепили свои отношения единством правовых подходов, особенно в сфере экономического законодательства. В течение пяти лет Союз юристов России в тесной координации с Международным союзом юристов проводит напряженную работу, направленную на объединение усилий юристов стран Содружества Независимых Государств в ре-

¹ Устав общероссийской организации «Союз юристов России», ст. 4.

шении представляющих общий интерес проблем, в первую очередь — по формированию гражданского общества и сближению экономик.

Проводя мероприятия, связанные с обсуждением и разработкой проблем судебно-правовой реформы, Союз юристов России всегда старался провести сравнительно-правовой анализ ситуации в различных странах СНГ.

На Международном юридическом форуме в январе 2003 г. была единодушно поддержана Концепция единого правового пространства Содружества Независимых Государств и Европы. В октябре того же года в Москве был проведен двухдневный семинар с казахскими коллегами по вопросам судебно-правовой реформы в России и Казахстане. Союз юристов России регулярно проводит совместные конференции, семинары, рабочие встречи с представителями организаций юридического сообщества стран СНГ и регионов России. Эти мероприятия ориентированы на поиски решений самых насущных проблем в различных областях правоприменительной практики. Нет ни одной отрасли российского права, по проблематике которой наш Союз не провел бы за прошедшее время конференции или семинара, не выступил бы с публикациями, включая солидные монографии.

Тем не менее при объединении наших усилий со всеми общественными организациями все юридическое сообщество нашей страны, а также гражданское общество, ради становления и укрепления которого мы и работаем, только выиграли бы.

Еще раз процитируем Президента России: «Без действительно партнерских отношений между государством и обществом не может быть ни сильного государства, ни процветающего, благополучного общества. Здесь нужен диалог на равных. И мы осознаем, что эффективность этого диалога в значительной степени зависит от нас, от представителей власти, от власти в целом. В этой связи мы готовы пойти на необходимые и организационные и, если потребуется, законодательные меры; готовы обеспечить эффективную обратную связь общества с госаппаратом, во всяком случае мы потребуем это сделать. Мы готовы внимательно слушать и слышать то, что вы предлагаете. И полагаю, что именно сейчас, когда для России и ее граждан наступило время действительно больших возможностей, такое сотрудничество может стать очень продуктивным, оно нужно нашему государству»¹.

Отсутствие обратной связи зачастую не дает юридическому сообществу возможности корректировать или развивать инициативы, в частности, в сфере экономического законодательства. Это наглядно проявляется, например, в организации преподавания правовых дисциплин

¹ Путин В. В. Выступление на открытии Гражданского форума. М., 21 нояб. 2001 г.

плин в средней школе и вузах страны. Изданы качественные учебники и пособия (в том числе по конституционной экономике — отдельно для школ и для вузов). И хотя эти учебные пособия используются в тысячах средних школ по всей стране, мы не чувствуем поддержки наших инициатив со стороны соответствующих государственных органов. Еще более важным может быть изучение в школах основ конституционного права. Без активизации позиции государства невозможно решить проблему формирования демократического правосознания всего населения, но в первую очередь — молодежи. Здесь Союз юристов как бы восполняет определенное бездействие государственных органов по направлению развития стратегии долгосрочных отношений России и СНГ.

Сила Союза юристов России заключается в творческом диалоге представителей разных юридических профессий между собой. В развитых правовых системах взаимное общение судей, прокуроров, ученых, адвокатов, нотариусов в рамках общих общественных ассоциаций юристов содействует росту профессионализма внутри юридического сообщества и его более активной внешней позиции, прежде всего в отношениях гражданского общества и государства.

В последнее время стал налаживаться диалог с Международным союзом (содружеством) адвокатов, на последнем съезде которого в мае 2004 г. единодушно поддержана концепция единого правового пространства. Результатом этого диалога стало совместное постановление, текст которого приводится в завершение этой статьи.

Кутафин О. Е.

ВСТУПИТЕЛЬНАЯ СТАТЬЯ¹

С момента принятия первого, по сути, Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» прошло три года. Это время показало, насколько этот Закон совершенен, какие имеются в нем недостатки, как он работает на практике. «Адвокатура» как учебная дисциплина является обязательной в юридических вузах и на юридических факультетах. Как и любая другая прикладная дисциплина, адвокатура требует самостоятельного глубокого изучения по учебным планам и программам, утвержденным вузами.

До принятия Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» преподавание по этой специальности базировалось на основе Положения об адвокатуре в РСФСР, утвержденного Законом РСФСР от 20 ноября 1980 г. Новый Закон 2002 г. в корне изменил правовую природу адвокатуры, окончательно оформил ее статус как самостоятельного института гражданского общества. Он был принят в ходе осуществления судебной реформы в России и призван обеспечить соответствующее современным мировым стандартам правовое регулирование деятельности адвокатуры, эффективное взаимодействие органов адвокатского самоуправления с органами государственной власти, должностными лицами и гражданами.

Учебная дисциплина «адвокатура» является дисциплиной специализации и избирается по выбору студента. Понимание того, что в настоящее время существенно возросла роль адвоката в обеспечении прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, активизирует этот выбор в пользу профессии адвоката. Сегодня в лице адвокатуры общество способно наиболее эффективно и квалифицированно контролировать соблюдение государством прав каждого человека и общества в целом путем оказания квалифицированной юридической помощи гражданам и юридическим лицам.

¹ *Кутафин О. Е.* Вступительная статья // Адвокатская деятельность и адвокатура в России. Введение в специальность: учебник / Моск. гос. юрид. акад.; вступ. ст. О. Е. Кутафина; общ. ред. И. Л. Трунов. М.: Эксмо, 2006 (Российское юридическое образование). Ч. 1.

Учебник раскрывает содержание учебной дисциплины «адвокатура» в полном объеме, с учетом произошедших изменений в законодательстве об адвокатуре и процессуальном праве. Особое внимание уделяется месту и роли адвокатуры в современном обществе, полномочиям адвокатских образований и адвокатов при осуществлении своей профессиональной деятельности. Исследуются права и обязанности адвоката, его статус, вопросы организации адвокатской деятельности и адвокатуры, гарантии независимости адвоката и другие немаловажные аспекты учебной дисциплины.

Поскольку специальные дисциплины студенты начинают изучать на последних курсах обучения, данный учебник поможет молодому специалисту определиться в выборе места работы по окончании вуза.

Однако по своей содержательной части он будет полезен не только для студентов, изучающих курс адвокатуры, но и для преподавателей, аспирантов, практикующих юристов. Изложение учебного материала авторы сопровождают примерами адвокатской практики, анализом проблем развития института адвокатуры в современном российском обществе.

Кутафин О. Е.

К ЧИТАТЕЛЯМ ЭЛЕКТРОННОГО ЖУРНАЛА «РОССИЙСКОЕ ПРАВО В ИНТЕРНЕТЕ»¹

Перед вами пилотный номер первого правового электронного журнала в России — «Российское право в Интернете».

Выходить журнал будет на базе Московской государственной юридической академии, но это не означает, что в нем будут помещаться материалы, подготовленные только профессорско-преподавательским составом Академии. К сотрудничеству планируется привлечь ведущие юридические вузы страны (в ходе предварительных консультаций положительное решение о таком сотрудничестве приняли все, с кем удалось переговорить). Более того, в состав редколлегии журнала будут введены наиболее известные российские правоведы. Таким образом, журнал будет всероссийским юридическим электронным изданием.

Почему возникла необходимость в таком журнале? В настоящее время без современных электронных средств связи и общения в интернете невозможно представить себе нормальное функционирование практически любого учреждения. Пользователей интернета в нашей стране становится все больше. Увеличение их числа идет в геометрической прогрессии. Очевидно, что процесс этот носит необратимый характер, и по мере повышения жизненного уровня все большее число граждан России станут участниками Всемирной паутины.

В этих условиях ученые-юристы не должны отставать от веяний времени, хотя, как известно, принято считать, что они люди в определенной степени консервативные, поскольку и право само по себе консервативно. Все это так, но лишь отчасти. Прекрасно отдавая себе отчет, что значительное число как студентов юридических вузов, так и преподавателей, и просто людей, заинтересованных в получении новых знаний в области юриспруденции, постоянно связаны с интернетом, сотрудники Академии взяли на себя ответственность заполнить образовавшийся вакуум и создали первый электронный журнал.

Хотелось бы подчеркнуть, что практически все юридические вузы имеют сайты в интернете, однако научная составляющая этих сайтов

¹ *Кутафин О. Е.* К читателям электронного журнала «Российское право в интернете» // Российское право в интернете. 2003. № 1. С. 1.

крайне мала. Изучение сайтов юридических вузов показало, что они носят рекламно-информационный характер и не более того. Наша задача состоит в том, чтобы посредством издания журнала произошло насыщение интернета научной юридической мыслью. Причем статьи, которые будут помещаться на страницах журнала, как правило, посвящены самым актуальным и самым насущным, злободневным вопросам.

Помимо прочего, с выходом журнала в какой-то степени облегчится участь студентов, поскольку многие вузы практикуют дистанционное и дистантное обучение, хотя научных правовых материалов в интернете мало.

Журнал будет выходить 6 раз в год. Каждый раз он будет полностью обновляться. В этом смысле мы не хотели бы уходить от классическим форм периодических изданий. Разумеется, будет создан и архив журнала, если кто-либо из читателей захочет еще раз вернуться к материалу, который, возможно, первоначально ускользнул от его внимания.

Есть один вопрос, который наверняка задают себе читатели, знакомящиеся в настоящий момент с пилотным номером журнала. Особенно это касается ученых, которые, возможно, уже подумывают о том, чтобы направить свои статьи в редакцию для их опубликования. Вопрос этот связан с тем, как будут учитываться статьи, опубликованные в электронном журнале, т. е. можно ли будет их указывать в общем перечне, направляемом в ВАК и в Министерство образования России для присвоения ученых степеней и званий? Необходимо прямо ответить, что вопрос этот непростой и не имеет конкретного ответа. В то же время редакция журнала уже сейчас работает в этом направлении и готовит письма и обращения в соответствующие инстанции.

Вместе с тем хотелось бы обратить внимание, что качество помещаемых в журнале статей не зависит и не будет зависеть от того, какие юридические последствия их опубликование несет. В редакции разработаны жесткие критерии отбора статей, каждому автору на его электронный адрес будет направлена рецензия в том случае, если его статья по каким-либо причинам не подходит для журнала.

Отдельно следует сказать самые искренние слова благодарности руководству и сотрудникам фирмы «КонсультантПлюс», которые взяли на себя тяжелое, хотя и почетное бремя по несению расходов на содержание журнала. Редакция журнала в очередной раз отмечает, что «КонсультантПлюс» всегда был в авангарде разрешения вопросов, связанных с юридической проблематикой в интернете.

В заключение хотелось бы пожелать читателям активного и творческого обсуждения публикуемых статей, все критические замечания конструктивного характера также будут с благодарностью приняты.

Кутафин О. Е.
ПРЕДИСЛОВИЕ¹

При Петре I Россия окончательно превратилась в чиновничье-дворянскую монархию с неограниченной властью императора. Ломался привычный, устоявшийся веками образ жизни; претерпевали коренные изменения все основные государственные структуры — Петр Великий твердой и уверенной рукой насаждал новые, необычные для Российского государства органы, которые день ото дня укреплялись и набирали силу. Боярскую думу сменил Правительствующий сенат; приказы сохранились лишь частично, уступив место так называемым коллегиям. С организацией Святейшего синода император добился полного подчинения церкви своей власти. Создавались регулярная армия и полиция, преобразовывалось местное управление. Существенно обновлялось и российское законодательство.

Выдающаяся заслуга Петра I заключается и в том, что он впервые в России создал органы, специально предназначенные для контроля и надзора за соблюдением законов, — прокуратуру. Указ о ней состоялся 12 января 1722 г.

Прокуратура создавалась в России прежде всего как орган императорской власти, осуществляющий от ее имени и по ее поручению повсеместный и постоянный надзор и контроль за действиями и решениями Правительствующего сената, других центральных и местных учреждений. Суть самой должности прокурора ее основатель Петр I выразил такими словами: «Сей чин яко око наше».

Должность генерал-прокурора, установленную Петром I в 1722 г., за все время ее существования, вплоть до октябрьских событий 1917 г., — почти два столетия — занимали 35 человек. Первым в их ряду стоял сподвижник Петра I, один из «птенцов гнезда Петра Великого» генерал-аншеф, обер-шталмейстер, кабинет-министр и дипломат, кавалер всех высших орденов Российской империи, граф Павел Иванович Ягужинский.

В должности генерал-прокурора состояли различные лица, в подавляющем большинстве незаурядные. Среди них были и выда-

¹ *Кутафин О. Е.* Предисловие // Российские прокуроры / А. Г. Звягинцев, Ю. Г. Орлов; авт. предисл. О. Е. Кутафин. М.: Мол. гвардия, 1999. С. 1.

ющиеся государственные деятели — П. И. Ягужинский, Д. Н. Блудов, Д. П. Трошинский, и блестящие юристы — Д. Н. Замятнин, Д. Н. Набоков, Н. В. Муравьев, и боевые, проявившие незаурядную храбрость в сражениях офицеры — А. Н. Самойлов и Д. И. Лобанов-Ростовский, и тонкий дипломат Д. В. Дашков, и выдающиеся русские поэты, гордость российской литературы — Г. Р. Державин и И. И. Дмитриев.

Предпринимаемая авторами попытка — это первый у нас в стране такого рода опыт создания систематизированных, основанных на многочисленных фактических данных и архивных документах биографий всех генерал-прокуроров царской России. Бесспорно, государственным советникам юстиции А. Г. Звягинцеву и Ю. Г. Орлову, имеющим большой опыт не только прокурорской, но и исследовательской и журналистской деятельности, легче, чем кому-либо, рассказывать об органе, которому они уже отдали по четверть века своей жизни.

Биографии прокуроров изложены беспристрастно на фоне политической и общественной жизни того или иного периода истории.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступительная статья.....	3
---------------------------	---

ВОПРОСЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО СТАТУСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РАБОТАХ ОЛЕГА ЕМЕЛЬЯНОВИЧА КУТАФИНА

Вступление	4
------------------	---

Кутафин О. Е.

Понятие конституционного государства	6
--	---

Кутафин О. Е.

Есть вещи безобидные, а есть кардинальные	32
---	----

Кутафин О. Е.

Конституционные основы общественного строя и политики СССР	37
---	----

Кутафин О. Е.

Становление, развитие и конституционно-правовой статус Российской Федерации	275
--	-----

Кутафин О. Е.

Плановая деятельность Советского государства	327
--	-----

Кутафин О. Е.

Местные Советы и народно-хозяйственное планирование	519
---	-----

Кутафин О. Е.

Конституционно-правовые и международно-правовые основы российской модели местного самоуправления	654
---	-----

ВОПРОСЫ ОБРАЗОВАНИЯ В СТАТЬЯХ ОЛЕГА ЕМЕЛЬЯНОВИЧА КУТАФИНА

Вступление	659
------------------	-----

Кутафин О. Е.

В юридическом образовании нам следует сохранять свои традиции	662
--	-----

<i>Кутафин О. Е.</i> Союз юристов России и вопросы единства юридического сообщества	668
<i>Кутафин О. Е.</i> Вступительная статья	672
<i>Кутафин О. Е.</i> К читателям электронного журнала «Российское право в Интернете»	674
<i>Кутафин О. Е.</i> Предисловие.....	676