



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

О. Е. Кутафин

# ИЗБРАННЫЕ ТРУДЫ



Олег Кутафин  
**Избранные труды**

«Проспект»

## **Кутафин О. Е.**

Избранные труды / О. Е. Кутафин — «Прспект»,

ISBN 978-5-39-221327-6

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

ISBN 978-5-39-221327-6

© Кутафин О. Е.  
© Прспект

## Содержание

Вступительная статья	6
Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР	8
Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук	8
Плановая деятельность советского государства: государственно-правовой аспект	19
Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук	19
Глава I. Роль планирования экономического и социального развития в советском обществе	24
Глава II. Основные черты плановой деятельности советского государства	27
Глава III. Правовые формы плановой деятельности советского государства	30
Глава IV. Компетенция советских государств и их органов в области экономико-социального планирования	33
Глава V. Плановые органы в СССР	36
Глава VI. Плановое устройство СССР	40
Глава VII. Плановый процесс в СССР	44
Актуальные вопросы теории конституционного права в статьях Олега Емельяновича Кутафина	48
Вступление	48
Рецензия на работу Григорян Л. А. «60 лет советской государственности»[20]	50
Рецензия на работу Ржевского В. А. «Общественный строй развитого социализма (конституционное содержание, структура, регулирование)»[21]	52
Современное состояние и перспективы развития науки конституционного права Российской Федерации[22]	55
Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве[23]	58
Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права[44]	67
Конституционный строй Российской Федерации. Глава 9[69]	74
Конец ознакомительного фрагмента.	77

# О. Е. Кутафин

## Избранные труды



[битая ссылка] [ebooks@prospekt.org](mailto:ebooks@prospekt.org)



**Олег Емельянович Кутафин**

## Вступительная статья

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

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

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

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

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

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

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

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

актуальные вопросы теории конституционного права;

вопросы конституционного развития;

теория демократии;

вопросы планирования деятельности Советов народных депутатов и вопросы внутреннего устройства Советов народных депутатов;

вопросы образования.

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

**В. В. Комарова,**

*профессор, доктор юридических наук,*

*заведующая кафедрой конституционного*

*и муниципального права*

*ФГБОУ ВО «Московский государственный*

*юридический университет*

*имени О. Е. Кутафина (МГЮА)»*

# **Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР**

## **Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук**

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

Исключительно важную роль в работе Верховного Совета СССР играют постоянные комиссии его палат: Бюджетные комиссии, Комиссии законодательных предположений, Комиссии по иностранным делам и Экономическая комиссия Совета Национальностей<sup>1</sup>. Их создание тесно связано с самой природой Верховного Совета СССР как работающего, представительного учреждения, Постоянные, комиссии палат служат важной, организационной, формой деятельности Верховного Совета СССР, обеспечивающей, наряду с другими формами его работы повседневное функционирование высшего представительного органа Союза ССР, непрерывность его деятельности, успешное выполнение им своих задач.

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

Советские ученые-юристы и практические работники неоднократно обращались к исследованию постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей. В их работах, посвященных Верховному Совету СССР, постоянным комиссиям его палат, а также некоторым другим вопросам, рассматривались юридическая природа и правовое положение постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей, вопросы их организации и деятельности и другие<sup>2</sup>. Однако до сих пор еще не было опубликовано ни одного монографического исследования, посвященного постоянным комиссиям палат Верховного Совета СССР.

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

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

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

Диссертация написана на основе изучения стенографических отчетов; заседаний Верховного Совета СССР; материалов, связанных с работой постоянных комиссий, которые содержатся в различных архивах, в частности в Центральном государственном архиве Октябрьской революции и социалистического строительства, а также на основе знакомства с деятельностью постоянных комиссий палат непосредственно на их заседаниях, и на заседаниях их рабочих органов.

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

Диссертация состоит из введения, трех глав и заключения.

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

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

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

Определяя конкретные пути дальнейшего развития постоянных комиссий Верховных Советов, Программа КПСС подчеркивает необходимость усиления прежде всего их контрольной деятельности и содействия претворению в жизнь актов, принятых соответствующим Верховным Советом. Таким образом, во главу угла дальнейшего развития постоянных комиссий Верховных Советов ею ставятся те стороны их деятельности, которые в прошлом получили наименьшее развитие<sup>3</sup>.

В диссертации дается критика встречающихся в нашей юридической литературе точек зрения, согласно которым постоянные комиссии рассматриваются в качестве внутренних органов палат<sup>4</sup>, либо относятся к числу органов государства<sup>5</sup>.

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

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

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

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

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

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

Формулируя десять тезисов о Советской власти, В. И. Ленин указывал, что дальнейшее развитие советской организации государства должно состоять в том, чтобы «каждый член Совета обязательно нес постоянную работу по управлению государством, наряду, с участием в собраниях Совета»<sup>6</sup>.

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

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

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

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

Персональный состав комиссий отражает основные особенности состава соответствующих палат.

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

Некоторыми специфическими чертами характеризуется порядок организации Экономической комиссии Совета Национальностей. Она формируется по принципу равного представительства в ее составе всех союзных республик из числа депутатов Совета Национальностей, знающих особенности соответствующих республик.

Рассматривая действующую систему постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей, автор отмечает, что эта система уже в настоящее время нуждается в существенном изменении. Активизация деятельности Верховного Совета СССР, повышение его роли в решении важнейших вопросов государственной, хозяйственной и культурной жизни страны, новые задачи, поставленные перед постоянными комиссиями, в свете Программы КПСС, в том числе задача осуществления комиссиями систематического контроля над деятельностью

министерств и других органов государственного управления СССР, создают необходимость увеличения числа постоянных комиссий палат и создания ряда комиссий отраслевого характера.

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

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

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

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

2. На отраслевые комиссии предлагается возложить:

а) подготовку и предварительное рассмотрение проектов актов Верховного Совета СССР, относящихся к отраслям, в которых действуют соответствующие комиссии, а также содействие претворению в жизнь этих актов;

б) предварительное рассмотрение соответствующих разделов проектов народнохозяйственного плана, государственного бюджета и отчета об исполнении Государственного бюджета СССР;

в) контроль над деятельностью министерств и других органов государственного управления СССР, действующих в данной отрасли государственной, хозяйственной или социально-культурной жизни (в том числе и по вопросам исполнения ими соответствующих разделов народнохозяйственного плана, и Государственного бюджета СССР).

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

а) предварительное рассмотрение в целом народнохозяйственных планов и государственных бюджетов СССР, отчетов об исполнении государственных бюджетов СССР с учетом предложений и замечаний, поступивших от отраслевых комиссий; подготовка заключений палатам по этим вопросам;

б) подготовка и предварительное рассмотрение проектов актов Верховного Совета СССР, относящихся к планово-бюджетной и финансовой областям его деятельности, а также содействие претворению в жизнь этих актов;

в) контроль над деятельностью Министерства Финансов СССР, центральных плановых органов СССР, а также контроль за исполнением бюджетных показателей министерствами и другими органами государственного управления СССР, деятельность которых в этом смысле не подконтрольна каким-либо иным постоянным комиссиям палат.

4. На Комиссии законодательных предположений предлагается возложить:

а) подготовку и предварительное рассмотрение предложений об изменении, дополнении или отмене отдельных положений Конституции СССР;

б) предварительное рассмотрение всех законопроектов, вносимых на утверждение Верховного Совета СССР, с точки зрения их редакции и формы;

в) подготовку и предварительное рассмотрение законопроектов и проектов иных актов Верховного Совета СССР по вопросам, относящимся к ведению Верховного Совета СССР, за исключением тех из них, которые относятся к компетенции других постоянных комиссий.

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

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

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

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

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

В результате анализа этих исключений, а также практики предварительного рассмотрения проектов актов, вносимых на рассмотрение Верховного Совета СССР, в диссертации высказывается предложение, о целесообразности и необходимости предварительного рассмотрения постоянными комиссиями палат всех проектов актов, вносимых на рассмотрение Верховного Совета СССР, за исключением тех из них, которые вносятся на утверждение Верховного Совета Президиумом Верховного Совета СССР, а также тех, которые, согласно существующему распределению сфер деятельности между имеющимися комиссиями, не входят в компетенцию ни одной из них.

Наряду с предварительным рассмотрением проектов актов, вносимых на утверждение Верховного Совета СССР; в компетенцию постоянных комиссий входит также разработка про-

ектов его актов, которая может осуществляться как по поручению Верховного Совета СССР или соответствующих его палат, так и по собственной инициативе комиссий.

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

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

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

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

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

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

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

В процессе своей подготовительной деятельности для наиболее успешного выполнения поставленных перед ними задач постоянные комиссии вступают во взаимоотношения с различными государственными органами, общественными и государственными организациями, учреждениями и отдельными гражданами. Для осуществления этих взаимоотношений комиссии наделяются всеми необходимыми правами.

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

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

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

Как показывает практика, обязанность комиссий содействовать проведению в жизнь актов Верховного Совета СССР распространяется на все его акты независимо от того, по чьей инициативе и в каком порядке разрабатывался каждый из них. Комиссии осуществляют свое содействие, как правило, в обычных для них сферах деятельности. Однако в распределении

этих сфер работы комиссий нет и не может быть твердых и совершенно определенных границ. Практически каждая комиссия, в зависимости от обстоятельств может внести свой вклад в содействие успешной реализации соответствующего акта Верховного Совета СССР.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Поэтому предлагается юридически закрепить существующие в настоящее время на практике взаимоотношения постоянных комиссий палат с Президиумом Верховного Совета СССР, в том числе полномочия Президиума по координации деятельности постоянных комиссий Совета Союза и Совета Национальностей, поскольку эти полномочия вытекают из положения

Президиума как высшего органа государственной власти СССР, который организует работу Верховного Совета СССР, в частности подготовку его сессий.

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

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

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

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

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

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

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

В настоящее время имеется ряд актов<sup>7</sup>, регламентирующих отдельные стороны организации работы некоторых комиссий (Комиссий законодательных предположений, Бюджетных комиссий, Экономической комиссии Совета Национальностей). Однако круг вопросов деятельности комиссий, решенный в этих актах, весьма ограничен. Кроме того, полностью отсутствует регламентация деятельности Комиссий по иностранным делам. Поэтому, рассматривая основные стороны работы комиссий, автор основывается главным образом на имеющейся практике их деятельности.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Подготовительная работа комиссий складывается из двух различающихся между собой видов: собственно подготовительной работы и деятельности, сочетающей в себе элементы

подготовительного и консультативного характера. Собственно подготовительная работа включает подготовку комиссиями проектов актов Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР, а также разработку Экономической комиссией предложений по вопросам хозяйственного и социально-культурного строительства в союзных республиках. Деятельность комиссий, сочетающая в себе элементы подготовительного и консультативного характера, имеет своим содержанием предварительное рассмотрение проектов государственных народнохозяйственных планов и государственных бюджетов СССР, отчетов об исполнении государственных бюджетов СССР, законопроектов, проектов иных актов Верховного Совета СССР, проектов актов Президиума Верховного Совета СССР, а также международных договоров и соглашений, внесенных Правительством на ратификацию или денонсацию Президиума Верховного Совета СССР.

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

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

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

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

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

Касаясь вопросов созыва заседаний комиссий, диссертант отмечает, что некоторые из них до сих пор остаются практически нерешенными. Большинство заседаний комиссий созывается по мере необходимости. Между тем вопрос о том, кто должен определять в каждом

отдельном случае эту меру необходимости, до сих пор не решен. В этой связи предлагается установить, что внеочередные заседания постоянных комиссий созываются либо по усмотрению председателей комиссий, либо по требованию по крайней мере  $\frac{1}{3}$  членов соответствующей комиссии. Особый порядок предлагается установить для созыва заседаний Экономической комиссии Совета Национальностей, предоставив каждой союзной республике, учитывая особое назначение этой комиссии, право требовать созыва внеочередных заседаний Экономической комиссии. Это явилось бы дополнительной гарантией учета интересов каждой республики в деятельности этой комиссии.

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

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

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

**По теме диссертации ее автором опубликованы следующие работы:**

Правовое положение постоянных комиссий палат Верховного Совета СССР // Вестн. Моск. ун-та. Сер. «Право». 1964. № 1.

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

## **Плановая деятельность советского государства: государственно-правовой аспект**

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

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

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

Основы социалистического, планирования разработаны В. И. Лениным. В докладе на VII съезде партии в марте 1918 г. он говорил: «...Превращение всего государственного экономического механизма в единую крупную машину, в хозяйственный организм, работающий так, чтобы сотни миллионов людей руководствовались одним планом, — вот та гигантская организационная задача, которая легла на наши плечи»<sup>8</sup>. На всех этапах социалистического строительства КПСС и Советское государство всегда следовали этим ленинским указаниям.

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

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

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

Совершенствование механизма экономико-социального планирования выдвигает проблемы, носящие экономический, философский, социологический, правовой и иной характер. Поэтому работа над совершенствованием как теории, так и практики экономико-социального

планирования – широкое поле для приложения усилий многих наук, для внедрения самых разнообразных современных научных методов.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Определенный круг проблем, связанных с понятием плановой деятельности Советского государства, ее развитием и принципами, на которых она базируется, затрагивается в исследованиях А. С. Гордона, А. Д. Курского, в учебниках, посвященных планированию народного хозяйства СССР и в ряде других работ.

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

Немало работ касаются проблем, связанных с системой планов экономического и социального развития, с системой их показателей, а также с вопросами планового процесса в СССР.

В их числе необходимо назвать работы Н. С. Зенченко, В. Н. Кириченко, Ф. И. Котова, И. Т. Морозова, В. Ф. Павленко и ряда других исследователей.

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

В последние годы правовые проблемы плановой деятельности все чаще поднимаются в научных работах, связанных с системой советского права, кодификацией и систематизацией нормативных актов. Заслуживают особого внимания в этой связи выводы, сделанные в трудах С. С. Алексеева, С. Н. Братуся, С. Г. Дробязко, З. М. Заменгоф, Н. И. Клейн, А. Ф. Ноздрачева, О. Н. Садикова, А. С. Пиголкина, И. С. Самощенко, Ц. А. Ямпольской и др.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Глава I. Роль планирования экономического и социального развития в советском обществе**

*1. Государственное планирование экономического и социального развития — принцип общественного строя СССР.*

*2. Государственное планирование экономического и социального развития — метод деятельности Советского государства.*

1. Важнейшим инструментом воздействия социалистического государства на свой базис является государственное планирование экономического развития. Потребность в плановом ведении хозяйства существует в любом обществе с высоким уровнем развития общественного разделения труда<sup>9</sup>. Однако только в условиях социализма возникают соответствующие предпосылки, обуславливающие как необходимость, так и возможность планомерного развития экономики.

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

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

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

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

Природа социализма, господствующая в нем общественная собственность обеспечивают не только постоянное повышение роли планирования в развитии экономики страны, но и последовательное расширение рамок планирования в жизни советского общества. При социализме принцип планирования распространяется не только на экономику, но и на такие внеэкономические сферы жизни общества как наука, культура, образование, здравоохранение и т. д. Планирование становится все более комплексным, многоцелевым, усиливается воздействие

плана на процесс формирования социалистического образа жизни. В этих условиях представляется особенно актуальным отражение в Конституции СССР (ст. 16 и др.) не только ведущей роли экономического планирования в общественной жизни страны, но и охвата планированием широкого круга других общественных процессов, выходящих за рамки экономической жизни. Конституция СССР тем самым в полной мере зафиксировала тот факт, что в современных условиях планирование в нашем обществе является отражением закона планомерного, пропорционального развития, выступающего не только как экономический, но и как социологический закон, действующий во всех сферах общественной жизни<sup>10</sup>.

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

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

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

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

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

В процессе использования метода планирования Советское государство оказывает воздействие на значительный круг объектов. Основным средством такого воздействия служат

планы экономического и социального развития, представляющие собой один из видов (форм) управленческих решений и обладающие поэтому всеми основными признаками, характеризующими любое управленческое решение.

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

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

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

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

## Глава II. Основные черты плановой деятельности советского государства

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

1. Плановая деятельность – важнейшая составная часть деятельности Советского государства по руководству хозяйственной и социально-культурной жизнью общества, основанная на познании и сознательном применении объективных экономических и социологических законов. Она представляет собой систему мероприятий советских государственных органов, направленных на обеспечение планомерного развития экономики и важнейших социальных процессов посредством организации экономико-социального планирования.

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

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

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

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

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

2. В диссертации содержится характеристика основных этапов развития плановой деятельности Советского государства. В ней анализируется плановая деятельность Советского государства в период развития социалистической революции и упрочения Советской власти, иностранной военной интервенции и гражданской войны, восстановления народного хозяй-

ства (1917–1925 гг.); в период построения фундамента социалистической экономики (1926–1932 гг.); в период завершения социалистической реконструкции и упрочения социалистического общества (1933–1941 гг.); в период Великой Отечественной войны (1941–1945 гг.); в годы послевоенного восстановления и развития народного хозяйства СССР (1946–1961 гг.); в период развитого социализма. При этом основное внимание уделяется новым моментам, появившимся в плановой деятельности на каждом этапе ее развития, анализируется их значение с точки зрения дальнейшего совершенствования этой деятельности.

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

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

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

К числу этих принципов относятся руководящая роль КПСС в планировании экономического и социального развития, научность, демократический централизм, широкое участие граждан в плановой деятельности, социалистическая законность и социалистический федерализм.

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

В диссертации рассматривается вопрос о соотношении социалистической законности и плановой дисциплины, подчеркивается значение последней для дальнейшего повышения требований к качеству экономико-социального планирования, для соблюдения всеми органами государства, всеми предприятиями, учреждениями и организациями строжайшего режима экономии в использовании материальных и финансовых ресурсов, для мобилизации усилий

трудящихся на всемерное умножение общественного богатства – основы роста благосостояния советского народа.

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

## Глава III. Правовые формы плановой деятельности советского государства

*1. Правотворческая деятельность Советского государства в области планирования экономического и социального развития.*

*2. Плановоустановительная деятельность Советского государства.*

*3. Оперативно-исполнительная и правоохранительная деятельность Советского государства в области планирования экономического и социального развития.*

1. Являясь важнейшей в условиях социализма формой воздействия государства на экономическое и социальное развитие, планирование неразрывно связано с другой формой такого воздействия, которой выступает право. Органическая взаимосвязь планирования и права обусловлена прежде всего тем, что экономико-социальное планирование осуществляется социалистическим государством. Это неизбежно вызывает необходимость в правовом регулировании самой плановой деятельности.

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

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

Наряду с необходимостью создания новых правовых актов, регулирующих плановую деятельность, подчеркивается важное значение приведения в стройную систему действующих правовых актов, их систематизации и кодификации, осуществлению которых будет способствовать подготовка свода законов СССР.

2. Другой важной правовой формой осуществления плановой деятельности Советского государства является плановоустановительная деятельность, которая представляет собой работу государственных органов, связанную с утверждением экономико-социальных планов.

В ее итоге каждый такой план приобретает определенную правовую форму. Таким образом в результате планоустановительной деятельности рождаются два вида правовых актов: акты, которые условно можно было бы назвать планоустановительными, и утвержденные ими экономико-социальные планы.

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

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

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

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

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

Хозяйственным договорам принадлежит важная роль в осуществлении плановой деятельности Советского государства. Она состоит прежде всего в том, что хозяйственные дого-

воры являются одним из наиболее важных средств реализации предписаний плановых актов. Хозяйственный договор служит правовым актом, который воплощает в себе как условия планового акта, так и волю контрагентов, волю, которая направлена на наиболее успешное выполнение плановых заданий. Таким образом, являясь одним из средств реализации предписаний плановых актов, хозяйственный договор представляет собой один из важных способов развития самостоятельности и инициативы предприятий в творческом решении хозяйственных вопросов.

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

Являясь важнейшим инструментом реализации плановых актов, связанных с обменом, хозяйственные договоры служат также инструментом формирования планов производственно-хозяйственной деятельности, средством взаимной увязки этих планов, устранения несоответствий между этими планами, иногда возникающих в период их реализации.

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

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

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

*1. Компетенция Союза ССР, союзных и автономных республик в области экономико-социального планирования.*

*2. Разграничение компетенции между советскими государственными органами в области экономико-социального планирования.*

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

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

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

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

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

Современный период характеризуется следующими основными тенденциями в соотношении компетенции Союза ССР и союзных республик в области экономико-социального планирования: расширением исключительных полномочий Союза ССР, обусловленным необходимостью дальнейшей концентрации производства в важнейших отраслях промышленности; расширением сфер совместной деятельности Союза ССР и союзных республик, связанным с необходимостью лучшего сочетания централизованного планового регулирования определенных общественных отношений с использованием государственного опыта, инициативы и возможностей союзных республик; передачей ряда полномочий в области планирования от органов Союза ССР органам союзных республик, в результате чего расширяются возможности союзных республик в деле планового руководства экономическим и социальным строительством, усиливается их самостоятельность в решении многих конкретных вопросов экономико-социального планирования; усилением планово-координационных и контрольных функций органов союзных республик в отношении неподчиненных им предприятий, учреждений и организаций.

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

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

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

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

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

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

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

## Глава V. Плановые органы в СССР

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

1. Ведущая роль планирования в жизни советского общества обуславливает необходимость иметь в системе органов государственного управления органы, призванные специально заниматься вопросами экономико-социального планирования. Ими являются плановые органы Советского государства, которые характеризуются специфическими чертами, объединяющими их в одну из разновидностей органов государственного управления.

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

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

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

Вторую группу рассматриваемых органов образуют органы отраслевого управления. В их число входят министерства, отраслевые комитеты и другие ведомства СССР, союзных и автономных республик, а также отделы и управления исполкомов местных Советов. Органы отрас-

левого управления решают в сфере экономико-социального планирования общую для всех них задачу, они осуществляют плановое руководство подчиненными им отраслями хозяйственного и социально-культурного строительства. Вместе с тем органы отраслевого управления в своей плановой деятельности осуществляют контакты и деловое сотрудничество с другими органами отраслевого управления в разработке и решении межотраслевых проблем.

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

Третью группу органов государственного управления, участвующих в осуществлении плановой деятельности, составляют органы межотраслевого управления. В их число входят государственные комитеты и другие государственные органы, осуществляющие межотраслевое управление в масштабах СССР, союзных и автономных республик, а также административно-территориальных единиц. Особое место среди межотраслевых органов, участвующих в плановой деятельности Советского государства, принадлежит плановым органам. Они располагают наибольшим объемом полномочий в области экономико-социального планирования<sup>11</sup>. Что же касается полномочий в этой области всех других органов межотраслевого управления, то она характеризуется следующими основными чертами: все они принимают участие в разработке и в рассмотрении проектов планов экономического и социального развития в части, касающейся их основной деятельности, либо разрабатывают предложения об основных направлениях развития той сферы, которая находится в их ведении; в компетенцию многих межотраслевых органов государственного управления входит утверждение планов, относящихся к их сфере деятельности; ряд межотраслевых органов государственного управления в находящейся в их ведении сфере осуществляют методическое руководство и координацию деятельности министерств и ведомств в области планирования; на межотраслевые органы государственного управления возложен контроль за выполнением планов экономического и социального развития в части, касающейся их основной деятельности; некоторым межотраслевым органам государственного управления предоставлено право внесения изменений в планы, относящиеся к сфере, их деятельности, межотраслевые органы государственного управления участвуют в работе по координации планов экономического и социального развития СССР с народнохозяйственными планами других стран-членов СЭВ. Помимо функций межотраслевого характера, органы межотраслевого управления выполняют в отношении прямо подчиненных им органов также функции отраслевого управления.

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

Современный этап коммунистического строительства характеризуется дальнейшим усилением роли плановых органов. Назревшая необходимость в существенном повышении роли качественных показателей планов, в разработке комплексных программ по наиболее важным научно-техническим, экономическим и социальным проблемам, в улучшении межотраслевого планирования, значение которого все больше возрастает в связи с необходимостью решения многих крупных народнохозяйственных проблем с участием ряда отраслей хозяйства, в разработке проблем научно-технического прогресса, в усилении роли долгосрочных планов и про-

гнозов, в решении целого ряда других вопросов, вытекающих из потребностей экономического и социального развития страны, ставит перед плановыми органами ряд новых важных задач.

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

Характеризуя эту систему в целом, необходимо прежде всего обратить внимание на следующие ее особенности. Отдельные звенья этой системы не были связаны между собой какими-либо отношениями подчиненности. Это объяснялось тем, что рассматриваемая система состояла из органов, не являющихся самостоятельными единицами в системе советских государственных органов. Характер функций всех плановых комиссий свидетельствует о том, что они создавались в качестве вспомогательных формирований соответствующих государственных органов, при которых и под руководством которых они действовали. Плановые комиссии при наркоматах, ведомствах и исполкомах осуществляли свои функции под общим методическим руководством Госплана. В диссертации анализируется ряд мероприятий, направленных на дальнейшее расширение рассматриваемой системы плановых органов, развитие их функций.

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

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

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

Восстановление отраслевого принципа управления, необходимость усиления его увязки с территориальным планированием и другие меры, входящие органической частью в совершенствование хозяйственного механизма на современном этапе коммунистического строительства, потребовали укрепления централизованного планового начала, дальнейшего повышения роли плановых органов страны. Эти тенденции получили отражение в действующих положениях о плановых органах, в которых, в частности, впервые закреплено право Госплана СССР и Госпланов союзных республик издавать в пределах своей компетенции постановления, обяза-

тельные для исполнения всеми министерствами, ведомствами и другими организациями соответственно СССР и союзных республик.

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

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

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

## Глава VI. Плановое устройство СССР

*1. Понятие и основы планового устройства СССР.*

*2. Плановая система СССР.*

*3. Система плановых показателей.*

1. Плановое устройство СССР представляет собой установленную Советским государством и характеризующуюся тесной взаимосвязью всех ее основных частей систему планов экономического и социального развития, а также внутреннюю структуру этих планов, которая находит выражение в системе их показателей. В диссертации обосновывается целесообразность использования в научных исследованиях и в законодательстве термина «плановое устройство СССР», который вводится в научный оборот впервые.

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

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

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

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

2. В советской правовой и экономической литературе под плановой системой СССР обычно принято понимать всю совокупность определенным образом взаимосвязанных между собой планов, посредством которых осуществляется экономико-социальное планирование в СССР. В диссертации плановая система СССР рассматривается в более узком смысле этого понятия, включающего только те экономико-социальные планы, которые утверждаются государственными органами и с помощью которых Советское государство осуществляет свое плановое руководство экономическим и социальным развитием.

Важнейшей характерной чертой плановой системы СССР является ее единство. Оно обусловлено прежде всего тем, что плановая система СССР составляет часть политической и правовой надстройки, определяемой единым социалистическим базисом. Единство советской

плановой системы обусловлено также единством социальной сущности экономико-социальных планов Советского государства, основных задач, для решения которых они предназначены, общностью интересов и воли советского народа, которым они призваны служить, их направленностью к достижению общей цели – построению коммунистического общества.

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

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

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

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

Первую из них составляют планы, с помощью которых обеспечивается плановое руководство экономическим и социальным развитием. В их число входят государственные планы экономического и социального развития СССР, а также планы министерств и других органов государственного управления.

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

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

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

В условиях развитого социалистического общества народнохозяйственное значение единой системы государственных планов все больше возрастает. Осуществление важнейших экономических и социально-политических задач требует дальнейшего ее совершенствования. Основные направления совершенствования системы экономико-социальных планов на современном этапе коммунистического строительства определены решениями XXIV и XXV съездов КПСС. К числу важнейших из них относится, вопрос о перспективном долгосрочном плани-

ровании экономического и социального развития страны, представляющем качественно новый этап развития плановой системы СССР, всего экономико-социального планирования в нашей стране и совершенствования управления народным хозяйством.

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

Характерной чертой системы показателей каждого плана экономического и социального развития является органическая связь между ее компонентами. Наличие этой связи выражается в том, что изменение одного из этих компонентов с необходимостью вызывает то или иное изменение других, а отсюда и всей системы плановых показателей в целом. Другой характерной чертой системы показателей каждого экономико-социального плана является свойственный ей соответствующий состав, определенный набор плановых показателей. Наконец, третьей характерной чертой системы показателей каждого экономико-социального плана является наличие в ней внутренней организации, представляющей собой специфический способ взаимосвязи образующих ее компонентов. В результате каждой конкретной системе плановых показателей присуща своя специфическая структура, своя организация.

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

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

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

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

Вопрос о системе плановых показателей – один из важнейших в плановой деятельности Советского государства. Поэтому в правовой и экономической литературе ему всегда уделялось большое внимание. Однако при этом, как правило, подчеркивался в основном экономический аспект роли этих показателей. В диссертации показано важное компетенционное значение плановых показателей и высказано предложение о конкретизации действующего законодательства о полномочиях Советов и других государственных органов в области планирования с тем, чтобы в нем указывались основные показатели планов, самостоятельно утверждаемые соответствующими государственными органами. В диссертации также содержится предложение о закреплении в законодательстве обязательного характера основных показате-

лей планов предприятий, учреждений и организаций вышестоящего подчинения, включаемых в планы экономического и социального развития при условии их согласования в установленном порядке с соответствующими государственными органами, которым упомянутые предприятия, учреждения и организации подчинены.

## Глава VII. Плановый процесс в СССР

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

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

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

Подготовка такого акта, а также на его основе подробных правил составления и реализации Государственного плана экономического и социального развития СССР требует научной разработки нескольких групп вопросов. Первую из них составляют вопросы содержания планового процесса, выделения важнейших составных компонентов каждой из его основных стадий, т. е. ее основных этапов, определения их последовательности, а также содержания. Вторую группу вопросов составляет определение состава участников каждой стадии планового процесса, форм их участия, их прав и обязанностей, разграничение компетенции между ними, установление ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение обязанностей каждым из них, за нарушение установленного порядка. Третью группу составляют вопросы дальнейшего совершенствования планового процесса, касающиеся процедуры работы различных государственных органов при рассмотрении и решении ими различных вопросов планирования, разрешения разногласий между ними по проблемам планирования и т. д.

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

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

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

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

В диссертации анализируется роль различных государственных органов в разработке проектов экономико-социальных планов, рассматриваются правовые акты, на основе которых они действуют. В ней также исследуются специфические черты, свойственные порядку разработки комплексных показателей экономического и социального развития, осуществляемого на территории союзных и автономных республик, а также местных Советов. На основе анализа этого порядка делается вывод об отсутствии четкого механизма разработки комплексных показателей, что вызывает задержки в осуществлении комплексного планирования, снижает его уровень, а, следовательно, и практическую значимость.

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

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

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

Руководство Верховных Советов распространяется на определенный круг объектов хозяйственного и социально-культурного строительства, ограниченный рамками подчиненности этих объектов, сложившейся в условиях Советского федеративного государства. Поэтому в каждом законе об экономико-социальном плане должны содержаться показатели, отражаю-

щие развитие объектов хозяйственного и социально-культурного строительства, подчиненных соответствующему Верховному Совету.

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

4. Завершающей стадией планового процесса в настоящее время является организация выполнения планов<sup>12</sup>. В диссертации исследуется роль различных участников организации выполнения планов в этой работе, анализируется порядок доведения плановых заданий до исполнителей, осуществления контроля за выполнением планов, внесения изменений в их показатели.

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

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

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

В диссертации подчеркивается необходимость решения вопроса о практике изменения планов путем установления дополнительных заданий. Предлагается установить порядок, согласно которому каждое дополнительное значение должно устанавливаться путем включения его в план в порядке, предусмотренном для внесения изменений в утвержденные планы.

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

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

#### **Монографии**

Местные Советы и народнохозяйственное планирование. Изд-во Московского университета, 1976. 9,41 п. л. Рецензии: Советское государство и право. 1978. № 6; Советы народных депутатов. 1977. № 5.

Постоянные комиссии палат Верховного Совета СССР. М.: Юридическая литература, 1971. 11,03 п. л. Рецензии: Советское государство и право. 1973. № 9; *Panstwo i prawo* (Warszawa). 1972. № 11.

Некоторые вопросы деятельности местных Советов в области народнохозяйственного планирования. 2,5 п. л. (В кн.: Правовые проблемы дальнейшего совершенствования представительных органов государственной власти. Изд-во Московского университета, 1973).

#### **Учебные пособия**

Компетенция местных Советов депутатов трудящихся. М., 1973. 7,25 п. л. (в соавторстве).

Основы советского строительства. М.: Знание, 1976. 10,28 п. л. (в соавторстве).

#### **Книги, брошюры, статьи, научные сообщения, тезисы докладов**

Первая среди равных. М.: Знание, 1967. 2,32 п. л.

Общественные организации в СССР. Изд-во АПН, 1969. 5 п. л. (в соавторстве) (на англ., франц., немец, и вьетнамском языках).

Верховные Советы союзных республик (гл. 4); Верховные Советы автономных республик (гл. 5), 3 п. л. (В кн.: Советы – органы народовластия в СССР. М.: Прогресс, 1972) (на англ. яз.).

Верховные Советы автономных республик. М.: Знание, 1973. 3,87 п. л.

Компетенция местных Советов депутатов трудящихся. М.: Знание, 1976. 3,4 п. л. (в соавторстве).

Роль местных Советов в коммунистическом строительстве. М.: Знание, 1976. 2,12 п. л.

Права и обязанности сельских, поселковых Советов, в области планирования и бюджетно-финансовой работы. Планово-бюджетная комиссия сельского, поселкового Совета. 2 п. л. (В кн.: Комментарий к законодательству о сельских и поселковых Советах. М.: Известия, 1977).

Развитие плановых функций Советов (в соавторстве). 1 п. л. (В кн.: Совершенствовать работу Советов. М.: Известия, 1977).

Планирование и право. М.: Знание, 1978. 2,5 п. л.

Развитие функций сельских и поселковых Советов в области народнохозяйственного планирования. 0,9 п. л. (В кн.: Время. Проблемы. Инициатива. Материалы областного семинара-совещания председателей исполкомов сельских и поселковых Советов депутатов трудящихся. Иркутск, 1974).

Развитие функций Верховных Советов АССР в области народнохозяйственного планирования (тезисы сообщения на научно-практической конференции). 0,15 п. л. (В кн.: Проблемы советского строительства, государственного управления и правового воспитания на современном этапе. Уфа, 1975).

Развитие плановых функций Советов // Советы депутатов трудящихся. 1975. № 7. 0,8 п. л. (в соавторстве).

Организация и проверка выполнения Советами планов развития местного хозяйства и социально-культурного строительства. 1 п. л. (В кн.: Проблемы совершенствования деятельности Советов депутатов трудящихся. Вып. 8. Иркутск, 1975).

Вопросы совершенствования работы Советов в области народнохозяйственного планирования (тезисы сообщения). 0,15 п. л. (В кн.: Демократия и право развитого социалистического общества. Материалы Всесоюзной научной конференции 21–23 ноября 1973 г. М.: Изд-во Московского университета, 1975).

Государственное планирование экономического и социального развития – принцип общественного строя СССР // Вестник МГУ (Право). 1978. № 3. 0,8 п. л.

Плановая система СССР // Вестник МГУ (Право). 1978. № 6. 0,8 п. л.

## **Актуальные вопросы теории конституционного права в статьях Олега Емельяновича Кутафина**

### **Вступление**

Для современной России, вступившей в новое качественное состояние, стояла задача сформировать такую доктрину конституционного права, которая была бы адекватна переживаемому страной этапу демократического развития. Своими фундаментальными исследованиями Олег Емельянович Кутафин внес неоценимый вклад в становление конституционного законодательства России, науки и практики<sup>13</sup>.

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

О. Е. Кутафин не устал подчеркивать решающее значение науки для перспектив развития нашей страны, в том числе своими статьями «Современное состояние и перспективы развития науки конституционного права Российской Федерации»<sup>14</sup>, «Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве»<sup>15</sup> и др.

Основы конституционного строя, закрепляющие основные принципы организации государства, общества, стали объектом рассмотрения значительного числа ученых, однако, труды Олега Емельяновича составляют тот фундамент, на котором развивается современная российская конституционная теория<sup>16</sup>.

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

Кроме того, как общественный, так и государственный строй могут быть неконституционными, а воздействие государства на общество может являться неправовым. Если же государство воздействует на общественный строй, прежде всего посредством установления или санкционирования правовых норм, обеспечения их реализации, опираясь при этом на Конституцию и иные легитимные источники норм права, выполняет ряд других обязательств перед человеком и обществом, это позволяет говорить о началах строя конституционного<sup>17</sup>.

Одним из признаков конституционной государственности является гражданское общество, столь сложно формируемое в России. Нельзя не согласиться с мнением О. Е. Кутафина, что «в условиях традиционной неразвитости институтов гражданского общества в нашей стране необходимо конституционное закрепление основ их свободного саморазвития»<sup>18</sup>. Практически именно к закреплению правовых основ гражданского общества и общих принципов его взаимоотношений с государством и должно сводиться содержание этого конституционно-правового института.

О. Е. Кутафин указывал, что «...по мере развития общественных отношений, процесс саморегулирования в рамках гражданского общества настолько усложнился, что вмешательство государства облегчает это саморегулирование»<sup>19</sup>.

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

Как конструктивно и критически мыслящий ученый, Олег Емельянович не обходил своим вниманием работы коллег, что выражалось в рецензиях, обсуждениях и статьях о работах современников; анализе и переосмыслении научного наследия предшественников.

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

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

***В. В. Комарова***

## **Рецензия на работу Григорян Л. А. «60 лет советской государственности»<sup>[20]</sup>**

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

Раскрывая сущность и содержание диктатуры пролетариата, автор показывает, что, будучи направлена своим острием против свергнутых эксплуататорских классов, она открыла перед всеми трудящимися широкие возможности активного участия в решении вопросов государственной и общественной жизни, в управлении. С победой социализма, в процессе построения зрелого, развитого социалистического общества диктатура пролетариата перерастает во власть всего народа, которая еще более четко отражает дальнейшее укрепление и все более тесное единство государственных и общественных начал народовластия в СССР. Характеризуя социалистическую демократию, Л. И. Брежнев в речи на XVI съезде профсоюзов СССР говорил: «Стержневым вопросом здесь для нас было и будет как раз то, что в буквальном смысле означает слово демократия, а именно – народовластие, т. е. участие масс в решении государственных и общественных дел, то «настоящее народное самоуправление», о котором говорил В. И. Ленин». Именно эта глубокая ленинская мысль является отправной точкой при характеристике власти народа. Содержание этого положения раскрывается при рассмотрении как сущности и форм проявления власти трудового народа, взятой в ее историческом развитии, так и ее механизма, воплощенного в политической системе советского общества.

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

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

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

от диктатуры пролетариата к общенародному; общенародное государство. Полагаем, что эта позиция могла быть отражена и в монографии.

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

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

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

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

## **Рецензия на работу Ржевского В. А. «Общественный строй развитого социализма (конституционное содержание, структура, регулирование)»<sup>[21]</sup>**

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

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

Дело, думается, в том, что в действительности общественный строй – не совокупность основ каких-либо общественных отношений, как полагает автор книги и большинство других исследователей проблемы, а социальная система, взятая в единстве всех ее сторон: производительности сил, производственных отношений и надстройки. В этом смысле он близок к понятию общественно-экономической формации. Однако в отличие от общественно-экономической формации, которая, обладая эмпирической реальностью, вместе с тем остается абстракцией, общественный строй является реальным воплощением законов ее развития в жизни каждой конкретной страны. Поскольку советский общественный строй включает всю систему общественных отношений, складывающихся в советском обществе, в закреплении и регулировании различных его сторон участвуют не какие-либо отдельные правовые нормы и даже не отдельные отрасли права и законодательства, а все отрасли советского права и законодательства.

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

Большое внимание в монографии уделяется проблемам конституционного регулирования в сфере общественного строя СССР, рассмотрению тех объектов, которые характеризуют формы организации развитого социалистического общества и подвергаются правовому воздействию со стороны конституционных норм и институтов, действующих в данной сфере. Осо-

бенно подробно освещаются такие институты общественного строя СССР, как полновластие и суверенитет народа, экономическая, социальная и политическая основы СССР, политическая, экономическая и социальная системы советского общества.

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

Вместе с тем автор стремится выявить специфику основ общественного строя СССР в их взаимоотношениях с другими конституционными институтами (с. 108–115), характеризующих единство основ важнейших социально-экономических и политических отношений в обществе. В работе обосновывается объединение этих отношений в крупные блоки, которые конституционно закрепляются в виде особого нормативно-правового массива общественного строя СССР (с. 111–115). В. А. Ржевский раскрывает регулятивность, нормативный характер, непосредственность действий тех конституционных норм, которые воздействуют на отношения, входящие в содержание общественного строя СССР (с. 89–91). Результатом такого воздействия является возникновение общих правоотношений в данной сфере, участники которой непосредственно обеспечивают реализацию суверенитета советского народа, проводят в жизнь основные принципы и устои социализма (с. 91–92).

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

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

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

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

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

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

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

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

## Современное состояние и перспективы развития науки конституционного права Российской Федерации<sup>[22]</sup>

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

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

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

Как ни странно, но сегодня почти все юристы считают себя специалистами в области конституционного права независимо от того, чем они раньше занимались, поэтому появилось большое количество учебников по конституционному праву. Лишь некоторые из них действительно стоящие, а в основном научный уровень учебников крайне низок, в них слишком поверхностно рассматриваются многие проблемы конституционного права. Студенты не всегда могут правильно оценить печатную продукцию, которая написана специалистами, отличить ее от той, которая издается с целью заработка. Следует оградить студентов от учебников низкого научного уровня, но как это сделать в условиях, когда авторы могут издавать, что хотят? Особенно опасно наводнение рынка такими изданиями, потому что у нас очень много так называемых коммерческих вузов, в которых отсутствуют квалифицированные преподаватели, что крайне отрицательно сказывается на преподавании, на понимании науки конституционного права.

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

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

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

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

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

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

Учитывая, как много государственно-правовых проблем нуждается в дальнейшей разработке, ученым сейчас следует отказаться от комментирования Конституции и перейти к

изучению и дальнейшей разработке серьезных проблем в тех областях научной деятельности, которые нас волнуют и которые в настоящее время являются действительно актуальными для дальнейшего развития российского государства и права на пороге XXI столетия.

## Пробелы, аналогия и дефекты в конституционном праве<sup>[23]</sup>

Государственные органы, применяющие нормы конституционного права, нередко сталкиваются с фактами отсутствия или неполноты нормы по тому или иному вопросу, подлежащему разрешению. Такое положение принято называть пробелом в праве. «Пробел в праве – это пробел в содержании действующего права в отношении фактов общественной жизни, находящихся в сфере правового воздействия»<sup>24</sup>.

Когда возникает вопрос о причинах пробельности права, обычно указывают на то, что ни одна правовая система не может охватить все разнообразие жизненных ситуаций. Жизненные реалии постоянно порождают новые фактические составы, которых закон не предвидел и не всегда может предвидеть. Поэтому в действующем праве подчас может отсутствовать норма, под которую подпадает соответствующий случай, т. е. возникает вопрос о пробеле в праве<sup>25</sup>.

Следует различать действительные и мнимые пробелы в конституционном праве. Мнимый пробел имеет место, когда конкретный вопрос или конкретная сфера общественных отношений находятся за пределами правового регулирования вообще или вне пределов правового регулирования нормами конституционного права, хотя, по мнению тех или иных лиц или организаций, нуждается в урегулировании. Как подчеркивал П. Е. Недбайло, «пробелы в праве нельзя отождествлять с неурегулированностью правом тех общественных отношений, которые не подлежат правовому воздействию»<sup>26</sup>.

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

Пробел отсутствует и в том случае, когда определенный вид общественных отношений, входящих в сферу регулирования конституционного права, недостаточно конкретно регламентирован, хотя имеются нормы более общего характера, применимые к данному виду общественных отношений. Например, согласно ст. 79 Конституции РФ, Россия может участвовать в межгосударственных объединениях. Конституция не конкретизирует формы таких объединений. Это значит, что, применяя указанную норму, Россия может участвовать в любых межгосударственных объединениях, передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет, как сказано в Конституции, ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

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

Некоторые ученые полагают, что одним из видов пробела в праве является отсутствие в правовой норме одного из трех ее элементов<sup>27</sup>. Однако такой подход, по крайней мере при-

менительно к конституционному праву, является ошибочным, поскольку большинство конституционно-правовых норм характеризуется упомянутой особенностью. Думается, это можно отнести к подавляющему большинству других отраслей российского права. Действительный пробел права имеет место тогда, когда можно констатировать, что соответствующий вопрос входит в сферу регулирования конституционного права и должен решаться правовыми средствами, но его решение в целом или в какой-то части не предусмотрено или предусмотрено не полностью. Так, согласно ч. 1 и 4 ст. 111 Конституции РФ, Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Возникает вопрос: может ли Президент РФ трижды представлять Государственной Думе одну и ту же кандидатуру? Конституция РФ не дает на него ответа. Не решен он и в текущем законодательстве. Правда, можно сказать, что, если бы Президент не имел такой возможности, то об этом в Конституции было бы прямо сказано. Тем не менее, думается, что нерешенность данного вопроса – действительный пробел Конституции, который должен быть устранен.

Пробелы права возможны как в процессе нормативного регулирования, так и в последующем в связи с возникновением новых отношений, которые не предусмотрены частично или полностью законодателем. Они обнаруживаются при регулировании конкретных общественных отношений и характерны для норм, которые непосредственно применяются органами государства, издающими акты применения права. К нормам, устанавливающим общие принципы и руководящие основы правового регулирования, т. е. не являющимся непосредственными основами для решения конкретных дел, проблема пробелов права прямого отношения не имеет<sup>28</sup>. Следовательно, для конституционного права, в котором такого рода нормы встречаются гораздо чаще, чем в других отраслях права, пробелы характерны в меньшей степени.

Пробелы в праве – явление естественное и неизбежное. Особенно часто с ними приходится сталкиваться в периоды коренных изменений общественного строя страны, в процессе принятия новых конституций и т. п.<sup>29</sup>. Тогда государственным органам зачастую приходится обходиться без соответствующих норм права, конкретно регулирующих тот или иной вопрос.

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

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

Иногда нормативный акт предусматривает необходимость правового регулирования определенных отношений, однако специальный закон, их регулирующий, отсутствует. Так, согласно ч. 3 ст. 87 Конституции РФ, выраженная в ней норма предполагает определение федеральным конституционным законом режима военного положения. Такой закон был принят только в 2002 году<sup>30</sup>.

Наиболее очевидны такие пробелы в процессуальных формах, используемых в конституционном праве, когда существующая норма материального права требует особой формы ее реализации. Известно, например, какие сложности могут возникнуть на практике из-за отсутствия соответствующих процессуальных норм в связи с реализацией ч. 2 ст. 92 Конституции РФ, посвященной прекращению исполнения полномочий Президента РФ досрочно, или ст. 93, посвященной отрешению Президента РФ от должности. Разумеется, пробелы в праве – явле-

ние ненормальное, свидетельствующее об упущениях в нормативном регулировании. Поэтому необходимо делать все возможное для их скорейшего устранения путем пересмотра отдельных положений нормативных актов, внесения в них дополнений и изменений. Такая работа в сфере конституционно-правового регулирования проводится постоянно. Свидетельство тому – Федеральный закон от 5 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>31</sup>. В этом законе ничего не говорилось об иностранных гражданах, лицах без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, что, несомненно, являлось его пробелом. Федеральный закон от 5 марта 1999 г. № 55-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»<sup>32</sup> этот пробел устранил. В новой редакции (п. 8 ст. 3) указывается, что иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов (списков кандидатов), избранию зарегистрированных кандидатов. Кроме того, в п. 8 ст. 3 говорится, что в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Федерации иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Другой пример. В ходе избирательной кампании или подготовки и проведения референдума в избирательные комиссии, комиссии референдума поступают обращения о нарушении федеральных законов и законов субъектов Федерации, уставов муниципальных образований, касающиеся подготовки и проведения выборов, референдума. Однако в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (1997 г.) эти вопросы не рассматривались. В его новой редакции<sup>33</sup> этот пробел был устранен. Теперь в п. 4 ст. 20 говорится о том, что избирательные комиссии, комиссии референдума обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в ходе избирательной кампании или подготовки и проведения референдума обращения о нарушении Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», федеральных конституционных законов, иных федеральных законов, законов субъектов Федерации, уставов муниципальных образований в части, регулирующей подготовку и проведение выборов, референдума, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно. В случае, если факты, содержащиеся в обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в 10-дневный срок. Избирательные комиссии, комиссии референдума вправе обращаться с представлением о проведении соответствующей проверки и пресечении нарушений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», федеральных конституционных законов, иных федеральных законов, законов субъектов Федерации, уставов муниципальных образований в части, регулирующей подготовку и проведение выборов, референдума, в правоохранительные органы, которые обязаны в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, – немедленно принять меры по пресечению этих нарушений. В случае, если факты, содержащиеся в обращении, требуют дополнительной проверки, указанные меры принимаются не позднее чем в 10-дневный срок.

Наличие пробелов в праве тесно связано с проблемой аналогии. Аналогия применяется в тех случаях, когда государственный орган обязан решить конкретный вопрос, а порядок его

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

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

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

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

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

Можно согласиться с мнением о том, что недопущение аналогии следует распространить на всю правоохранительную деятельность государства, включающую охрану норм права от нарушений, контроль за правомерностью поведения субъектов права и наложение юридических санкций за правонарушения<sup>34</sup>. В этой сфере правового регулирования, характеризующейся запрещением определенного поведения и установлением санкций за те проступки, которые опасны или вредны для общества, запрещенное деяние должно быть совершенно определено отражено в нормативном акте. Здесь не может быть никаких пробелов, которые можно было бы восполнить аналогией. И уж если такая необходимость возникает, возможность применения аналогии непременно должна быть предусмотрена в законодательстве.

Иное отношение к аналогии возможно при применении права в случаях организации его положительных велений. При этом решаются вопросы, не связанные с правонарушениями и юридической ответственностью, которые должны быть разрешены независимо от того, в какой мере соответствующий вопрос урегулирован правовыми нормами. В такой ситуации возможность в случае отсутствия закона, регулирующего спорное отношение, исходить из общих начал и смысла законодательства является вполне оправданной и не противоречит законности. Таким образом, применение аналогии не только оправдано, но и необходимо в ряде отраслей права, включая и конституционное. Здесь правоприменительный орган не может решать конкретные вопросы, даже если обнаружен пробел в соответствующей сфере правового регулирования, поскольку иной подход к решению этих вопросов оставляет без правового опосредования многие важные моменты общественной жизни.

Можно согласиться с В. В. Лазаревым в том, что аналогия «разрешена повсюду, где нет специального запрещения и где сам нормодатель не связывает наступление юридических последствий только с конкретным законом»<sup>35</sup>.

Что касается конституционного права, то здесь применение аналогии имеет все основания, поскольку согласно ч. 2 ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Отсюда следует, что на разрешение соответствующих споров распространяется положение ч. 3 ст. 11 ГПК РФ: «В случае отсутствия норм права, регулирующих спорное отношение, суд применяет нормы права, регулирующие сходные отношения (аналогия закона), а при отсутствии таких норм разрешает дело, исходя из общих начал и смысла законодательства (аналогия права)». Однако использование приемов, допустимых в ходе применения права, не может быть «прерогативой одних лишь судов. Такое использование желательно и во внесудебных решениях, если это способствует выполнению правом своих задач»<sup>36</sup>.

В конституционном праве возможно применение как аналогии закона, так и аналогии права. При этом попытки установить какие-либо пределы применения аналогии, скажем, применительно к отдельным институтам конституционного права, оказались бы искусственными и противоречили бы сути аналогии<sup>37</sup>. Более того, в конституционном праве, учитывая традиционно слабую детализированность его положений, а также сравнительно небольшой опыт применения новейших законов, следует ожидать достаточно интенсивного применения аналогии.

Например, применение аналогии закона предусмотрено ст. 11 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». В ней говорится, что в случае, если срок полномочий органа государственной власти субъекта Федерации, органа местного самоуправления истек или полномочия были досрочно прекращены, а соответствующий закон субъекта Федерации о выборах отсутствует либо не может быть применен вследствие установленного судом его несоответствия Конституции РФ, Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», конституции, уставу, закону субъекта Федерации, соответствие которым является обязательным для проведения соответствующих выборов, выборы органа государственной власти субъекта Федерации и органа местного самоуправления проводятся на основе Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также иных федеральных законов, обеспечивающих конституционные права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления.

Применяется в конституционном праве и аналогия права. Например, Конституционный Суд РФ в определении от 28 декабря 1995 г. № 122-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Совета Федерации о соответствии Конституции РФ постановления Совета Федерации Федерального Собрания РФ 9 декабря 1995 г. «О порядке прекращения полномочий Совета Федерации первого созыва» обосновал свой вывод о том, что полномочия Совета Федерации первого созыва сохраняются до начала работы Совета Федерации нового созыва, в частности, тем, что это общепризнанный принцип конституционного и парламентского права<sup>38</sup>.

Следует подчеркнуть, что аналогия в конституционном праве может быть использована не всегда. Она применяется только тогда, когда можно установить имеющийся пробел. Следовательно, нельзя применить аналогию в тех случаях, когда с очевидностью можно установить норму, относящуюся к решаемому вопросу. Нельзя применять аналогию и тогда, когда в нормах содержатся выражения «и другие», «в аналогичных случаях» и т. д.<sup>39</sup>. Думается, что в

подобных случаях имеет место точное применение норм такого рода и ни о каком распространении на аналогичные случаи не может быть и речи.

Недопустимо применение по аналогии тех правовых норм, которые устанавливают исключения, изъятия из общего порядка правового регулирования, и тех, в которых имеется специальное указание о том, что они применяются лишь в случаях, указанных в законе. Например, согласно ч. 2 ст. 47 Конституции РФ, обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом. Это означает запрещение законодателем применения этой нормы по аналогии.

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

Следует подчеркнуть, что использование аналогии закона возможно лишь тогда, когда признаки рассматриваемого случая и признаки, предусмотренные нормой права, используемой для применения аналогии, характеризуются существенным сходством. При этом упомянутое сходство должно распространяться на такие признаки, которые имеют принципиальное значение, а различия не должны касаться сущности явлений<sup>40</sup>.

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

В конституционном праве аналогия закона и аналогия права иногда используются одновременно, когда обращение к «общим началам» сочетается с аналогией закона, усиливая последнюю с точки зрения обоснованности спорного вопроса. Например, в упоминавшемся выше определении Конституционного Суда РФ от 28 декабря 1995 г. указано: «Статья 99 (часть 1) Конституции Российской Федерации говорит о Федеральном Собрании как о постоянно действующем органе, из чего следует, что полномочия палат Федерального Собрания и их депутатов сохраняются до начала работы Совета Федерации и Государственной Думы нового созыва. Это общепризнанный принцип конституционности и парламентского права. Применительно к Государственной Думе он прямо сформулирован в статье 99 (часть 4) Конституции Российской Федерации. В отношении депутатов обеих палат Федерального Собрания данный принцип отражен в статье 3 Федерального закона от 8 мая 1994 г. “О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы”, определяющей, что срок полномочий депутата Совета Федерации и депутата Государственной Думы прекращается с момента начала

работы соответствующей палаты нового созыва. Сохранение полномочий Совета Федерации первого созыва до начала работы Совета Федерации нового созыва означает также, что все принятые в этот период в соответствии с Конституцией Российской Федерации решения Совета Федерации по вопросам его ведения являются правомочными. Наличие названных конституционных и законодательных положений не требовало принятия постановления Совета Федерации о порядке прекращения полномочий Совета Федерации первого созыва»<sup>41</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Думается, что дефектной является и глава 7 Конституции РФ, посвященная судебной власти, которая, как известно, осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Прокуратура РФ не является составной частью судебной власти и, следовательно, ст. 129, посвященная прокуратуре, ошибочно включена в эту главу, что не может не дезориентировать как науку, так и практику.

Представляется дефектным также изложение в Конституции РФ принципа разделения властей. Как справедливо отмечал В. С. Нерсесянц, существующая в Российской Федерации «система разделения и взаимодействия властей носит в целом ассиметричный и несбалансированный характер – с явным перекосом в пользу полномочий Президента и его доминирующей роли в решении государственных дел, с очевидными слабостями других ветвей власти в их соотношении с президентской властью... Хотя в соответствии с зафиксированным в ст. 10 Конституции принципом разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ясно, что президентская власть (вся совокупность конституционных полномочий Президента) – это власть именно исполнительная, однако по смыслу ряда других статей Конституции президентская власть как бы выносится за рамки данной классической триады и концентрируется в виде некоей отдельной (исходящей, базовой) власти, возвышающейся над этой стандартной триадой. Так, в Конституции (ч. 1 ст. 11) содержится положение о том, что “государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации”. Здесь уже фигурируют четыре власти. Это представление о четырех властях подкрепляется и другими конституционными положениями, согласно которым Президент “обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти” (ч. 2 ст. 80), а “исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации” (ч. 1 ст. 110)... Отсутствие необходимой четкости в этом вопросе неизбежно порождает противоречия в системе разделения властей и ведет к дублированию и параллелизму в деятельности Правительства и президентских структур... Неопределенность в самой конструкции исполнительной власти (Президент, Правительство) дополняется отсутствием надлежащего баланса в ее отношениях с российским парламентом (Федеральным Собранием)...»<sup>42</sup>.

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

Свидетельство тому – принятый 5 марта 1999 г. Государственной Думой Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»<sup>43</sup>. Игнорируя тот очевидный факт, что соотечественниками во всем мире принято считать лишь лиц одной гражданской принадлежности, Государственная Дума, исходя из того, что Российская Федерация – правопреемник и правопродолжатель российского государства, Российской республики, РСФСР и СССР, а институт Российского гражданства соотнесен с принципами непрерывности (континуитета) российской государственности, признала соотечественниками лиц, родившихся в одном государстве, проживающих либо проживавших

в нем и обладающих признаками общности языка, религии, культурного наследия, традиций и обычаев, а также потомков указанных лиц по прямой нисходящей линии (п. 1 ст. 1).

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

## Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права<sup>[44]</sup>

Российская Федерация, ее субъекты: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования являются не только субъектами конституционного права Российской Федерации, но и субъектами гражданского права, выступая в отношениях, регулируемых гражданским законодательством (ст. 124 ГК РФ)<sup>45</sup>.

Участие публично-правовых образований в гражданских правоотношениях является необходимостью для решения стоящих перед ними публичных, общенациональных или иных общественных задач – региональных и местных, связанных имущественными отношениями<sup>46</sup>.

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

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

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

«В частности, – подчеркивает О. Усков, – с позиций отсутствия самостоятельной юридической личности органов государства невозможно было объяснить наличие гражданско-правовых отношений между ними и единственным выводом было то, что государство само с собой вступает в указанные отношения, поскольку его органы действуют исключительно от его имени»<sup>47</sup>.

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

«Что представляет собой в таком случае купля-продажа внутри государственного сектора?»<sup>48</sup>.

«Единственное объяснение таких отношений может быть найдено в признании за государственными органами, – пишет О. Усков, – какого-то особого права, отличного от права собственности самого государства, и, следовательно, наделение их самостоятельной юридической личностью, что и было сделано... в... конструкции оперативного управления госорганов. При этом государство не признавалось субъектом гражданского права, а оперативное управление было объявлено единственно возможным способом осуществления права государственной собственности во внутреннем обороте. Если же государство «в целом» и участвует в имущественных отношениях, то это скорее исключение из общего правила и в большинстве случаев они регулируются нормами финансового, налогового, административного, но не гражданского права»<sup>49</sup>.

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

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

Вместе с тем необходимым условием вступления публично-правовых образований в гражданский оборот является «отказ» их от некоторых только им присущих возможностей, входящих в противоречия с общими принципами гражданского права, и прежде всего от принципа равенства всех участников гражданских правоотношений<sup>50</sup>. И все же, несмотря на равенство всех участников гражданских правоотношений, возможностей у публично-правовых образований по участию в гражданском обороте намного больше, чем у такого субъекта гражданского права, как юридическое лицо.

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

Надо сказать, что в юридической литературе существуют различные мнения относительно содержания гражданской правоспособности публично-правовых образований. Одни авторы характеризуют ее как универсальную<sup>51</sup>, другие – как общую<sup>52</sup>, третьи – специальную<sup>53</sup>, четвертые – как целевую<sup>54</sup>.

Следует согласиться с позицией Конституционного Суда РФ, считающего, что Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования участвуют в гражданских правоотношениях как субъекты со специальной правоспособностью, которая в силу их особой природы не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права – граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы<sup>55</sup>.

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

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

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

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

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

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

Субъекты Федерации – республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа обладают рядом общих черт правосубъектности, позволяющих объединить их в одну группу:

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

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

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

В Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп.)<sup>56</sup> определены вопросы местного значения различных видов муниципальных образований: поселения, муниципального района, городского округа.

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

Муниципальные образования – составные части местного самоуправления, которое признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации<sup>57</sup>.

Надо сказать, что в различных правовых системах гражданская правосубъектность государства и других публично-правовых образований оформляется по-разному. «Часто встречается, – отмечает Е. А. Суханов, – признание государства в целом и (или) ряда его органов (учреждений), а также административно-территориальных образований и их органов юридическими лицами публичного права. Они отличаются от обычных юридических лиц частного права тем, что создаются на основе публично-правового (обычно-административного, властно-распорядительного) акта и преследуют в своей деятельности публичные (общественные) цели, а также имеют определенные властные полномочия. Их правовой статус регламентируется нормами публичного, а не частного права, но в качестве субъектов имущественного оборота они уравниваются с юридическими лицами частного права»<sup>58</sup>.

В советский период государство в целом для целей гражданского (имущественного) оборота рассматривалось как фиск (казна) – особый субъект права. «Советское государство действует как субъект права, – писал С. Н. Братусь, – в тех случаях, когда стороной в гражданском правоотношении является именно государство как таковое, а не тот или иной отдельный государственный орган»<sup>59</sup>.

Надо сказать, что в советский период понятие «казна» применялось только к государству. Его органы в этом случае считались представителями казны. Не применялось понятие «казна»

и к административно-территориальным и иным такого рода образованиям, которые обычно рассматривались как юридические лица публичного права.

Автономные республики, автономные области и национальные (автономные) округа, края, области, районы, города и т. д. выступали в качестве субъектов гражданского права. «Гражданская правосубъектность перечисленных государственных образований и административно-территориальных единиц, – писал М. И. Брагинский, – возможна благодаря тому, что их юридический статус характеризуется необходимой степенью личной и имущественной обособленности. Граждане, проживающие на территории соответствующих государственных образований и административно-территориальных единиц, составляют их личный субстрат, а денежные средства определенного звена бюджетной системы (республиканский бюджет автономной республики, областной бюджет автономной области и т. п.) – важнейшую часть закрепленного за ним имущества»<sup>60</sup>.

Советские конституции и принятые в соответствии с ними нормативные акты, определявшие правовое положение государственных образований и органов власти административно-территориальных единиц, прямо не закрепляли гражданской правосубъектности автономных республик, автономных областей, автономных (национальных) округов, краев, областей, городов, районов и др. Ничего не говорилось о них как субъектах права ни в Основах гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, ни в Гражданском кодексе РСФСР. Так, ст. 13 Основ и ст. 24 ГК РСФСР выделяли в качестве особых субъектов гражданского права наряду с юридическими лицами только Союз ССР и союзные республики как суверенные государства.

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

Действующее законодательство Российской Федерации считает государство, государственные и муниципальные образования самостоятельными, причем особыми субъектами права (*sui generis*), существующими наряду с физическими и юридическими лицами. Согласно п. 2 ст. 124 ГК РФ, к ним применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей этих субъектов. Иначе говоря, в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, они выступают на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданскими и юридическими лицами, хотя сами юридическими лицами не являются. Как указал Высший Арбитражный Суд РФ в информационном письме от 30 июня 1993 г. № С-13/ОП-210, «наделение правами юридического лица не означает создания юридического лица»<sup>61</sup>.

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

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

В нынешних условиях все гражданско-правовые сделки с участием публично-правовых образований при отсутствии специальных изъятий заключаются в соответствии с нормами о сделках с участием юридических лиц, чем и обеспечивается особая гражданская правосубъектность публично-правовых образований, не являющихся юридическими лицами.

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

При характеристике правоспособности и дееспособности публично-правовых образований следует подчеркнуть, что они отличаются от юридических лиц прежде всего тем, что не созданы специально для участия в гражданско-правовых отношениях. Она носит для них вспомогательный по отношению к основной деятельности, хотя и вынужденный характер. Поэтому, как правильно указывается в правовой литературе, правоспособность публично-правовых образований, какой бы широкой она ни была по своему содержанию, всегда носит не обычный, общий для всех юридических лиц, а специальный характер<sup>62</sup>. Публично-правовые образования могут иметь только те гражданские права и обязанности, которые соответствуют их целям, в соответствии с которыми они действуют и которые отвечают публичным интересам.

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

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

Согласно ГК РФ (п. 3 ст. 125), в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ, нормативными актами субъектов Федерации и муниципальных образований, по специальному поручению соответствующего публично-правового образования и от его имени могут выступать различные государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане. Однако в этом случае речь идет о гражданско-правовых отношениях представительства, в которых государственные органы, органы местного самоуправления выполняют функции не органов публичной власти, а только представителей.

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

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

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

«В юридической науке, – пишет Д. В. Пятков, – общепризнано, что государство – субъект различных отраслей права. Теоретические обоснования получило участие государства в гражданских правоотношениях. При этом не подвергается сомнению, что неотъемлемыми признаками государства являются публичная власть, способность к легализованному насилию и подчинению своей воле действий других лиц, а гражданско-правовое регулирование общественных отношений основано на признании равенства их участников. Эти две юридические аксиомы в настоящее время оказались в основе учения о государстве как субъекте гражданского права. Иметь публичную власть и скрывать тот факт – вот задача, для чего-то поставленная современной наукой перед государством. Данную задачу в течение последнего десятилетия Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования вынуждены решать каждый раз, как только они вступают в гражданские правоотношения»<sup>63</sup>. Д. В. Пятков полагает, что государство не может оставить публичную власть за пределами гражданских правоотношений, поскольку таким образом в гражданских правоотношениях оно лишается своего сущностного признака, перестает быть государством. Однако, сохраняя публичную власть, государство не может ее использовать, в связи с чем он ставит вопрос: для чего государству публичная власть в гражданском правоотношении, если оно этой властью не должно пользоваться? Кроме того, само по себе наличие государства среди субъектов гражданского права трудно совместить с признанием равенства участников гражданских правоотношений, поскольку другие субъекты гражданского права не обладают столь ярким символом юридического неравенства, как публичная власть.

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

модифицировать теорию государства, отказавшись от публичной власти как неотъемлемого признака государства;

должным образом отразить в учении о гражданском правоотношении тот факт, что равенство участников гражданского оборота лишь презумпция, опровергаемая одним только вступлением государства в гражданские правоотношения;

найти замену государству как субъекту права, выражающему публичный интерес в гражданских правоотношениях. Выбор этого способа требует в некоторой степени изменить представления о субъектах права, но он не колеблет устои ни государственного, ни гражданского права, в полной мере может сочетаться и с конституционным принципом равного признания и равной защиты всех форм собственности, и с основными началами гражданского законодательства. Поэтому такой способ является наиболее предпочтительным»<sup>64</sup>.

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

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

Таким образом, Российская Федерация и другие публично-правовые образования как публично-властные организации будут участвовать только во властеотношениях, а одноимен-

ные хозяйственно-публичные организации – только в гражданских правоотношениях. «Конституционный принцип равного признания и равной защиты всех форм собственности, основные начала гражданского законодательства позволяют усомниться в том, что совпадение наименований публично-властных организаций и некоторых субъектов гражданского права означает тождество этих лиц... Случается, несколько человек обладают не только одинаковой фамилией, но и одинаковым именем и отчеством. Ничто при этом не препятствует утверждать, что перед нами различные, хотя и однотипные, субъекты права»<sup>65</sup>.

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

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

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

Впрочем, Д. В. Пятков и сам признает: «Воздействие со стороны государства на общественные отношения не сводится только к принуждению. В отношениях с государством возможен даже договор»<sup>66</sup>. Тем не менее он рассматривает принуждение в качестве важнейшего признака самого государства как участника общественных отношений, исключающего его участие на равных основаниях с другими субъектами гражданских правоотношений. «Какой бы способ действий ни был избран государством, – полагает он, – какую бы функцию ни выполняло государство в каждом данном случае, оно всегда остается публично-властным субъектом, уполномоченным на легализованное насилие»<sup>67</sup>.

Говоря о характере гражданской правоспособности государства, следует согласиться с С. Н. Братусем, который справедливо считал, что, вступая в гражданские правоотношения, государство добровольно ограничивает свой иммунитет. Поэтому для существования так называемой властной гражданской правоспособности нет никаких оснований<sup>68</sup>.

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

## Конституционный строй Российской Федерации. Глава 9<sup>[69]</sup>

### § 1. Понятие конституционного строя

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Понятие «гражданское общество» возникло еще в Древней Греции и вплоть до XVIII века использовалось как синоним понятия «государство». Переход от средневековья к новому

времени обусловил формирование в реальности гражданского общества и осознание различий между ним и сугубо государственными институтами, порожденных идеями о свободе личности как гражданина общества, независимого от государства.

Постепенно различие между гражданским обществом и государством становится важным аргументом в борьбе за социальное равенство, гражданские свободы и конституционное государство, получившие развернутое освещение в программном документе Великой французской революции – Декларации прав человека и гражданина.

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

Понятие «гражданское общество» широко использовалось в русской дореволюционной юридической литературе<sup>70</sup>.

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

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

С позиций либерального конституционализма XIX века конституция должна устанавливать такие пределы государственной власти, которые вообще исключили бы возможность ее вмешательства в сферу гражданского общества. Однако в наше время, по мере развития общественных отношений, процесс саморегулирования в рамках гражданского общества настолько усложнился, что вмешательство государства в эту сферу облегчает такое саморегулирование. Правда, существует опасность чрезмерного государственного вмешательства, что может свести на нет ту пользу, которую подобное вмешательство приносит. Вот почему задача конституции всякого конституционного государства сегодня состоит в установлении пределов государственного вмешательства в сферу общественного саморегулирования для того, чтобы это вмешательство не смогло нанести вред институтам и механизмам саморегулирования, действующим в рамках гражданского общества.

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

Именно в результате такого ограничения государственной власти правом современное конституционное государство функционирует следующим образом: оно постоянно стремится к усилению своего вмешательства в дела гражданского общества, особенно посредством своей социальной деятельности; однако дойдя до определенной степени такого вмешательства, кото-

рую фиксируют механизмы саморегулирования этого общества, оно активизирует свои правовые начала, сдерживающие вмешательство тем сильнее, чем дальше заходит государственное регулирование.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.