

52545

1987 JUN 3 0

121

ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS  
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE  
ACTA JURIDICA ET POLITICA

TOMUS XXXV.

Fasciculus 1—7.



Венгерско-советский  
авторский коллектив:

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ  
ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

СЕГЕД

1986



**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДАЛЬНЕЙШЕГО  
РАЗВИТИЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**



ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS  
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE  
ACTA JURIDICA ET POLITICA

---

ТОМУС XXXV.

*Fasciculus 1—7.*

Венгерско-советский  
авторский коллектив:

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ  
ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

СЕГЕД  
1986

Redigit

**SZÜCS ISTVÁN**

Edit

*Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis  
de Attila József nominatae*

Nota

*Acta Jur. et Pol. Szeged*

Szerkeszti

**SZÜCS ISTVÁN**

Kiadja

*A Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogg tudományi Kara  
(Szeged, Lenin krt. 54.)*

Kiadványunk rövidítése  
*Acta Jur. et Pol. Szeged*

ISSN 0563 – 0606

## Предисловие

Вот уже десятилетиями продолжаются на договорной основе тесные отношения университетов-побратимов — Одесского университета им. И. И. Мечникова и Сегедского университета им. Аттилы Йожефа. Одним из значительных результатов такого плодотворного сотрудничества является этот тематический сборник, который в конкретной форме представляет общую работу юридических факультетов вышеназванных университетов. В ходе совместной работы мы выпускаем уже второй общий научный сборник. Первый — «Социалистическое право и личность» — был издан юридическим факультетом Одесского университета в 1984 г. Теперь, в качестве ответного шага, в Сегеде в серии „Acta Juridica et Politica” выходит второй сборник тематического характера — «Конституционные основы дальнейшего развития социалистического государственного управления», который содержит в себе семь научных трудов, выполненных четырьмя венгерскими и тремя советскими юристами.

С точки зрения конкретной тематики можно сказать, что эти семь статей отличаются друг от друга, но все же их объединяют в единое целое два стержневых принципа:

— исследование и разработка конституционных основ социалистического государственного управления;

— требование дальнейшего развития социалистического государственного управления.

Это двойное направление подчеркнуто выражено в большинстве статей сборника, а в некоторых других присутствует в косвенной, опосредованной форме.

Выпуская от имени юридического факультета Сегедского университета им. Аттилы Йожефа этот научный сборник редактор полагает, что если только несколько из сформулированных идей и выводов этого сборника смогут стать полезными и применимыми в последующем на практике, то тогда общая работа была проделана недаром.

В заключение хотелось бы отдельно поблагодарить профессора М. Ф. Орзиха и подчеркнуть его заслуги в совместной работе по выпуску не только настоящего, но также и нашего первого совместного тематического сборника.

Иштван Сюч

заведующий группой кафедр

государствоведческих наук,

редактор

(г. Сегед)



ДЬЁРДЬ АНТАЛФФИ

## ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В СОЦИАЛИСТИЧЕСКОМ ОБЩЕСТВЕ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

### І.

В наши дни проблема отчуждения стала, можно сказать, центральной категорией различных философских направлений. Так как отчуждение в сфере политики является одним из наиболее жгучих вопросов, то вполне понятно, что и ученые, специалисты в области политических наук не могут равнодушно пройти мимо этого общественного явления и не могут, в частности, не учитывать его при описании социалистической системы принятия решений.

Исследование отчуждения на уровне философии — при рассмотрении этого понятия в собственном смысле — впервые встречается в трудах классиков марксизма. (Хотя корни этого понятия уходят в эпоху французского и немецкого просвещения и даже в более ранний период.) В трудах Маркса с этим вопросом связывались мысли, занимавшиеся, в первую очередь, отражением в человеческом сознании объективных условий и отношений отчуждения. К середине 1840-х годов в центр внимания Маркса попали явления, присущие политической системе: это доказывают труды о бюрократическом государстве и его отмежевании, а чуть позже — исследования экономической основы отчуждения. В течение 50-х и 60-х годов эти идеи и мысли углубились, взаимосвязи отношений отчуждения отдельных общественных подсистем вскрывались Марксом во всей их комплексности.

Философское мышление строящегося социалистического общества, а затем и мировой социалистической системы, в начальном периоде не приняло во внимание реальные общественные отношения и теоретическое наследие марксизма и поэтому не разработало эту категорию достаточно глубоко — ни в отношении ее содержания, ни в отношении сопоставления с общественными условиями. Причина этого заключалась в чрезмерно упрощенном догматическом толковании учений марксизма как в практической политической жизни, так и в политическом теоретическом мышлении.

Что же касается взглядов сегодняшних буржуазных политических мыслителей об отчуждении, то они характеризуются тремя основными чертами:

1. по их мнению, выражение сущности отчуждения находится не в экономических отношениях, а только в политических;
2. почти исключительным субъектом отчуждения они считают индивид;
3. отчуждение считается вечной исторической категорией, независимой от общественно-экономических формаций.

Так, например, М. Секман различает пять различных форм, применяемых в литературе в качестве термина «отчуждение»: 1. отсутствие власти; 2. отсутствие значения; 3. отсутствие нормы; 6. изоляция; 5. отчуждение от самого себя. К. Кеннистон поставил четыре таких вопроса, ответ на которые — по его мнению — дает основу относительно практически неограниченного числа

вариантов отчуждения: «... Между тем, как понятие отчуждения в каждом варианте содержит утрату или отсутствие прежнего или желательного отношения, оно требует дальнейшей спецификации по крайней мере в четырех отношениях: 1. фокус: от чего имело место отчуждение? 2. замена: что заменяет прежнее отношение? (На это можно было бы ссылаться и более резко как на форму отчуждения.); 3. способ: каким образом проявляется отчуждение? 4. носитель: что является носителем (причиной) отчуждения?»<sup>2</sup>. Следует отметить, что первый элемент схемы Кеннистона означает на деле предмет отчуждения, а второй элемент — его субъект.

Для В. Корнхаузера отчуждение проявляется довольно неограничено, во многих формах. В своих вторичных анализах он применяет оперативные средства политической незэффективности, социального недоверия и низкой силы «едо», а такие выражения как «враждебность», «антитипия» указывают на отношение к существующим институтам<sup>3</sup>.

Согласно мнению других авторов, основанием для определения отчужденности как комбинации недоверия и бессилия является предположение о том, что совместное наличие этих двух видов поведения создает одинаковое стремление к определенному поведению<sup>4</sup>.

Отчуждение личности является также и основным мотивом характерного декадентского направления буржуазной философии — экзистенциализма.

Марксистская позиция также не едина в отношении вопроса наличия или отсутствия отчуждения в условиях социализма.

По толкованию А. Шафа отчуждение не просто примыкает к эксплуататорским условиям, современная система общественных связей (в первую очередь связей институтов) уже сама по себе содержит тенденцию отчуждения, поэтому и социалистическая общественно-экономическая формация не свободна от нее<sup>5</sup>.

Р. Д. Лукич видит отчуждение государства не только в отношении угнетенного, но также и в отношении господствующего класса, так как «в последнем тоже живет идеологическая иллюзия того, что государство является представителем интересов всего общества, тогда как в действительности государство защищает общие интересы класса, которые ему относительно чужды, от каждого отдельно взятого члена господствующего класса»<sup>6</sup>.

С. А. Ямпольская считает отчуждение фактором, противоречащим природе организации социалистического общества, по следующим причинам:

а) уже в условиях строительства социализма общественные организации становятся тем важнейшим каналом, через который массы привлекаются к участию в общественно-политической жизни страны: они активно влияют на состав представительных органов власти, выдвигая кандидатуры в Советы и агитируя за них; в различных формах принимают участие в деятельности органов государственного управления, в управлении производственными коллективами и учреждениями; осуществляют широкую деятельность по применению права (самостоятельно или совместно с государственными органами), оказывая таким образом воздействие на поведение индивидов в обществе. Наконец, общественные организации непосредственно выполняют отдельные функции государственных органов (это относится к профсоюзам, творческим содружествам, отдельным добровольным обществам и т. д.). Через эти демократические каналы члены организаций принимают участие в общественной деятельности;

б) внутренняя жизнь общественных организаций, отношения между отдельным лицом, членом организации и самой организацией, как комплексной структурой, строятся на подлинно демократических основах (демократические выборы руководящих органов, обязанность последних отчитываться перед членами и т. д.)<sup>7</sup>.

Возвратившись к констатациям Маркса (главным образом из «Экономико-философских рукописей»), которые исходили из того, что источником отчуждения является антагонистическое разделение труда, вытекающее из отношений частной собственности, можно сразу же увидеть одну из важнейших черт отчуждения — его историчность.

В период существования отчуждения общественные отношения складываются спонтанно, и так как они уже не поддаются контролю людей, то результаты и продукты деятельности последних обособляются от них, вследствие чего вещи и отношения появляются в их сознании отличающимися от существования в себе. Из такого хода мыслей — если смотреть в философском плане — вытекает, что прекращение отчуждения будет происходить одновременно с процессом становления гомогенных отношений разделения труда и собственности.

Политическое отчуждение является таким образом следствием экономического отчуждения, а его основой, базовой системой будет являться «наиболее политический» институт — государство. Следовательно, существование политического отчуждения до полного отмирания государства, — а в более широком смысле и политической системы в целом, — следует признать реальностью.

Можно ли простым ответом «да» или «нет» решить вопрос о том, существует ли отчуждение при социализме? Очевидно нельзя, так как сама постановка вопроса носит метафизический характер. Например, Михай Шаму — в противоположность крайним мнениям — подчеркивает, что отчуждение существует также и в отношениях между социалистическим обществом и государством, «но социалистическое государство является и одним из средств ликвидации этого отчуждения»<sup>8</sup>.

Диалектический подход действительно требует исследования политических явлений и прекращения отчуждения как процессов. При внимательном изучении общественных процессов можно заметить определенные изменения, которые проявляются в движении отдельных элементов системы, самой системы в целом, ее функций и отношений к окружающим обстоятельствам и условиям; все это происходит в ходе самого движения, является его результатом. При этом процесс сохраняет одновременно тождество и различие, развитие и приемственность. Для политической сферы все это сказывается в определенных последствиях: например, хотя формирование социалистического общества и его политической системы происходит скачкообразно, путем качественных изменений, все же они закономерно содержат в себе свойства прежнего общества, точно так же, как и в отдельных их элементах можно обнаружить — вследствие их относительной самостоятельности — такие черты, которые характерны для коммунистического общества. Отмирание государства — это процесс; если, — следя Ленину, — социалистическое государство назвать «полугосударством», то отчуждение в политической сфере и во всей общественно-экономической формации можно было бы назвать «полуотчуждением», подчеркивая, что его прекращение носит характер процесса.

Исторически определенные условия преодоления отчуждения требуют формирования такой общественно-социальной системы, в которой соотношения че-

ловек-производство, человек-человек, человек-общество характеризовались бы не противопоставлением, а тождеством. Прекращение противопоставления обуславливается также и такой системой принятия решений, которая сделает более реальным отражение соответствующих отношений заинтересованности и участия в решениях во всех подсистемах общества.

## II.

Сущность всего функционирования политической системы социалистического общества заключается в том, чтобы интересы социалистического общества различного уровня, интенсивности и диапазона синтегрировать в форму общего компромисса, общего интереса. В дальнейшем этот общий интерес и будет являться исходной точкой процесса принятия решений, происходящего в рамках политической системы.

Согласно марксистскому взгляду система интересов проявляется не иначе, как подключаясь к общественной структуре. Это отношение, однако, и в политической системе социалистического общества не отражается автоматически: различные механизмы передачи (например, правовые и организационные способы выражения интересов) могут отвести выражение объективных интересов в сторону. Поэтому неверно такое утверждение буржуазных теорий, которое считает функцию политической системы по интеграции интересов надклассовой, и которое принимает в качестве основы членения интересов вторичные признаки общественной структуры. Ведь человеческая деятельность, направленная на практику в общественных масштабах, всегда носит политический характер<sup>9</sup>. Соответственно, процесс интегрирования интересов в социалистическом обществе тоже носит политический характер, тогда как прнобретение им аполитичного характера зависит уже от сокращения расхождений интересов.

Между тем как социалистические политические организации в соответствии с их характером занимаются содержанием отдельных решений в общих чертах задачей государственных организаций является формулировка, — с использованием своих юридически урегулированных полномочий, — определенных в решениях ожиданий в форме конкретных правил поведения для членов общества и организаций.

Процесс принятия решений может считаться имеющим динамический характер в двух смыслах. С одной стороны, потому что из-за иерархических связей, функционирующих формально или неформально, в политической системе, как правило, каждое решение предполагает решение более низкого уровня (отметим, например, в связи с правовой системой практику правового урегулирования на нескольких уровнях). Если рассмотреть в более узком смысле только одно единственное принятие решения, то и в этом случае можно увидеть, что оно слагается из многих моментов до тех пор, пока не достигнет стадии осуществления. Расчленение процесса принятия решения литература анализирует по-разному; общим в разных видах подхода кажется лишь то, что именно является сущностью принятия решений: разработка вариантов решений и выбор вариантов.

В политической системе социалистического общества процесс принятия решений, понимаемый в самом широком смысле этого слова, длится с момента возникновения объективного общественного отношения, требующего каких-либо перемен, вплоть до коммуникации решения.

а) Для того, чтобы какая-либо потребность общества выразилась в реальных требованиях необходимо, чтобы эти потребности соответствующим образом отражались, в элементах политической системы. Это, как правило, осуществляется в рамках общественно-политических организаций, среди которых особая роль принадлежит коммунистической партии. По мере развития социалистического общества все большую роль получают различные общественные организации, а также инициатива, проявляемая самими гражданами, как на уровне местных, так и на уровне центральных решений.

б) Следующим важным политическим вопросом является определение задач и целей, находящихся в тесной связи с установлением последовательности интересов и ценностей, затрагиваемых решением. Собственно говоря, именно здесь проявляется больше всего функция политической системы по интеграции интересов.

в) После определения и сформулирования целей и задач центр тяжести процесса принятия решений переходит к государственным органам, внутри которых большую роль играет аппарат. Его работа заключается сперва в детальном изучении проблемы, а затем — на основании этого — во вскрытии возможностей, при помощи которых можно направить развитие общества в намеченном направлении. Большое значение имеет и выяснение возможной реакции тех ценностей и интересов, которые затрагиваются отдельными вариантами решений.

г) В настоящее время в политической системе социалистического общества значительную роль играет аппарат государственной организации. Кроме подготовки вариантов решений аппарат оказывает также и влияние — формальное или неформальное — на их выбор. Таким образом функция политических органов государства заключается, в первую очередь, в контроле с политической точки зрения представленных аппаратом предложений, касающихся решений. Если такие предложения соответствуют предпочтаемым политической системой отношениям интересов, поставленным целям, гармонируют с условиями и возможностями, определяющими содержание решения, то государственная организация утверждает своей правовой властью решение, которое облекается в форму нормативного акта.

д) Завершение процесса принятия решения, носящего технический характер, происходит опять на уровне аппарата. Окончательно сформулированное решение необходимо сообщить адресатам по соответствующим коммуникационным каналам.

Разумеется, рассматривавшаяся здесь модель содержит только наиболее общие черты процесса принятия решений в политической системе социалистического общества. В действительности же все это намного сложнее и противоречивее. Достаточно сослаться хотя бы на то, что общественно-политические органы тоже можно подразделить: на выборные представительные части и аппарат, который играет специфическую роль в процессе инициативы или разработки решений. С другой стороны, аппарат осуществляет не только работу сугубо технического характера, в ней проявляются также и политические элементы, содержащие свои внутренние организационные интересы. Далее, не все политические решения, даже если они и родились внутри рамок государственной организации, отражаются в юридической форме.

Завершенность процесса принятия решений является тоже весьма относительной, ведь сопоставление поступающей информации об осуществлении решений с положениями, предусмотренными в решениях (то есть контроль), не

что иное, как механизм обратной связи процесса принятия решений. Он, в свою очередь, обеспечивает информацией для принятия новых решений; таким образом процессы принятия решений налагаются друг на друга.

С точки зрения общественных отношений принятия решений самым важным является то, что какая группа общества располагает возможностью руководства общественными отношениями. За каждой политической мыслью, носящей теоретический характер, можно обнаружить теоретическое обобщение конкретного опыта осуществления властных отношений с учетом наиболее приемлемых форм разделения принятия решений. Манипуляция — хотя и не в современном смысле — прослеживается на протяжении всего предыдущего периода историко-политического развития, и сущность ее заключается в том, что насколько удалось субъектам решения, а также другим заинтересованным лицам, изменить в сознании объектов решения противодействие или же, по крайней мере, суженное отношение заинтересованности в форму «ложного сознания». Сущность проблемы заключается во взаимоотношении демократических соображений, сформулированных в большинстве случаев в политических и юридических нормах, а также в практике принятия решений, выражающей сущность властных взаимосвязей, а внутри рамок этого в вопросе, сформулированном уже в современных условиях: в какой мере обладание или необладание информацией является детерминантом фактического участия в принятии решений.

После буржуазных революций некоторое время существовала иллюзия о том, что идеи революционной идеологии можно полностью осуществить в политической практике новой общественной формации. Однако потребовалось не много времени для того, чтобы выяснилась невозможность осуществления этого соображения. Современное капиталистическое государство обособилось не только от нерасполагающих политической властью, но относительно также и от господствующего класса, и если не в процессе выражения интересов, то, по крайней мере, в процессе принятия решений. Таким образом, демократический коллегиальный орган стал таким форумом — в большинстве случаев противостоящим правовому регулированию — «в котором утверждают решения, принятые в других местах; исполнительная власть даже в лучшем случае является посредником сил, находящихся вне парламента и часто даже вне государства, разные формы представительства все в большей мере теряют силу, присущую этому институту»<sup>10</sup>.

Социология, освещая противоречия между нормативами принятия решений и фактическим положением, сделала первый шаг в направлении раскрытия этого противоречия. Принципиально возможны три выхода: или действительность будущего следует лучше подлаживать к нормам (хотя это носит временный и довольно эстатистический характер), или же нормативное урегулирование должно лучше учитывать фактические условия, или, возможно, потребуется создание соответствующего равновесия этих двух путей. Так как норма всегда означает перемену, что-то отличающееся от существующего положения, то решения должны обеспечивать объективный, соответствующий реальным условиям характер этой перемены. С. Верба правильно видит разницу между реальным и формальным решением именно в этом противоречии, разрешение которого следует искать в подлинно общественных, содержащихся в сфере интересов факторов принятия решений<sup>11</sup>.

Механизм принятия решений и в социалистическом государстве не свободен от той дисфункции, что в большинстве организационных структур — как раз может быть именно в противоречии с нормами — решения возникают адми-

нистративным путем. Одно из возможных средств преодоления этого сформировалось в концепции самоуправления. Согласно этому самоуправление объединяет отчужденные от трудящихся формы деятельности и создает единство физического и умственного труда, науки и производства, труда и принятия решений.<sup>12</sup> Хотя и констатируется, что в отдельные периоды фактические центры принятия решений находятся вне представительных органов, но — согласно этой концепции — нет сомнения в том, что это прекратилось «путем обеспечения участия в принятии решений всех тех, кто приобрел это право на основе своего труда»<sup>13</sup>.

Однако анализ практики с этой точки зрения выявляет в некоторых местах проблемы, связанные с такой постановкой вопроса. Дело в том, что члены общественной группы в ходе своего стихийного действия выражают адекватно свои фактические интересы только в том случае, если это полностью соответствует объективным условиям. Однако сложные условия современного общества не оставляют возможностей — или же они существуют в весьма ограниченной области — для спонтанного выражения интересов; эти условия как раз требуют сознательной, целенаправленной и запланированной деятельности. Рамками институализации этого как раз и является организационный, «интегрирующий интересы» механизм, который обеспечивает формирование различных, вытекающих из конфронтации индивидов, интересов в такие общие интересы, механическое представительство которых индивидом просто невозможно<sup>14</sup>. С другой стороны, решения широких общественных масштабов из-за отсутствия информации специального характера, не обоснованных с точки зрения специальных знаний, могут с большой вероятностью стать формальными.

Анализ взаимосвязи решений и организации указывает на то, что иерархия руководства в такой же мере содержит в себе информационную систему, как и система принятия решений,<sup>15</sup> и хотя они и не идентичны, все же практически являются неразделимыми. Таким образом всякое исследование, занимающееся коммуникацией внутри организации, неизбежно распространяется и на механизм принятия решений. Ситуация принятия решений предполагает, что субъект по всей вероятности располагает какой-либо частичной информацией, без которой рациональная модель принятия решений сформироваться не может<sup>16</sup>.

Такое понимание вопроса, согласно которому информация, поступающая об объекте решения, может быть нейтральным или пассивным элементом в принятии решений является иллюзией. Достаточно подумать о том, что обладание информацией означает преимущество при оказании влияния на принятие решений, или о том, что концентрация принятия решений возможна не только сдерживанием децентрализации, но также и монополизацией познаний, необходимых для принятия решений. В то же время обеспечение демократических прав само по себе тоже не является гарантией для фактического участия в принятии решений, так как активность обратно пропорциональна потребности в информации, связанной с конфликтной ситуацией.

Какие типы информации необходимы в процессе принятия решений? Л. Ф. Уард еще на рубеже столетия сказал, что «никто не должен считать себя способным к законодательству, если не знает, по крайней мере, историю современных организаций, их различные денежные и налоговые системы, системы общественных работ, воспитания и т. д., военные средства и средства судоходства, общую юридическую науку, конституционные, а также неписаные законы»<sup>17</sup>. По нашему мнению на количество и качество собираемой информации, необходимой для принятия решений, влияет в основном то, что на каком уров-

не руководства она служит материалом для анализа. Этую констатацию следует дополнить тем, что и руководство одного и того же уровня может получать информацию, отличающуюся по своему характеру или же информацию, предназначенную для системы руководства иного уровня, что объясняется, в первую очередь, общественными отношениями, являющимися предметом решений и определяющими характер необходимой информации. Итак, в отношении принятия решений нейтральной может быть только информация, поступающая об отношениях, находящихся вне данной системы, хотя в иных условиях эти факторы, очевидно, могут иметь значение и — посредством передачи — сами по себе могут воздействовать в качестве эффективной информации.

Детерминанты процесса принятия решений следует искать в условиях объекта решений; их отражение в сознании лишь проявляются в акте принятия решений — следовательно, множество информации само по себе не имеет своей собственной определяющей роли. Таким образом, следует стремиться к тому, чтобы в распоряжении всегда имелись под рукой в надлежащем количестве и качестве данные об исходном положении изменения структуры, о цели решения, о возможном реагировании объекта решений и других заинтересованных лиц, об окружающей принятие решения ситуации, о субъективных факторах и т. д. Из всего этого вытекает необходимость научной разработки системы информации для управленческих решений.<sup>18</sup>

В число вопросов, сформулированных в литературе, входит противопоставление понятий участия и заинтересованности. Сомнительно, можно ли их противопоставлять, можно ли их вообще отделить друг от друга. В современных условиях образовался такой механизм принятия решений, в котором — хотя и внутри объекта решений, но все-таки обособленно от него сформировалась группа, заинтересованная в принятии решений, а внутри этой группы — субъект решения. Буржуазная революция была той исторической разделительной линией, которая в общественных масштабах дифференцировала совпадающие раньше позиции субъектности принятия решений и заинтересованности в принятии решений, а также сформировала тот трехполюсный механизм принятия решений, в котором друг от друга отделились объект решения (общество), заинтересованная в решении общественная группа (господствующий класс) и субъект решения (политическая структура). Такое разделение с глубоко различными классовыми отношениями сохранилось и в социалистическом обществе, и его характерной чертой является то, что главным направлением развития является постепенное слияние объекта решения и всех заинтересованных в решении. Однако субъектность принятия решений — даже после потери ее политического характера — сохраняет отдельную структуру вследствие закономерностей разделения труда. Более реальным процессом, однако, кажется стремление к общему выражению интересов, чем развитие, направленное на тотальное становление субъектности принятия решений, ибо — как указывал Маркс в «Капитале» — работа по надзору и по руководству в порядке необходимости возникает везде, где непосредственный процесс принимает форму экономически комбинированного процесса, и выступает не в качестве изолированной работы самостоятельных производителей.

Можно считать вполне всеобщим подчеркивание значения функций контроля в трудах, анализирующих процессы принятия решений. Совершенно обоснованно констатирует Кальман Кульчар, что «многие склонны к тому, чтобы только непосредственное участие в конечном этапе принятия решения считать участием и именно, как правило, в такой форме, при которой в принятии обя-

зательного для исполнительного аппарата решения было бы обеспечено участие простых членов общества или же общественности. А ведь участие «общества» в государственном управлении сформировалось не только в этой форме, и еще менееев той форме, когда общество управляет самим собою без промежуточного аппарата»<sup>19</sup>. Таким образом, контроль за решением выступает на передний план в «ущерб» вопросу о том, кто принимает решения. В настоящей фазе — учитывая опыт развития в ВНР — демократизацию управления можно развертывать, в первую очередь, обеспечением над ним общественного контроля: «Существование контроля означает отношение взаимной зависимости между форумами администрации и контроля, вследствие которой контроль может стать эффективным только путем зависимости (частичной, но эффективной) администрации от контроля... Дело в том, что именно таким образом распоряжение над уровнем администрации может стать подготовительной формой участия в системе принятия решений»<sup>20</sup>.

На основании вышеизложенного можно констатировать, что проблема механизма принятия решений в основном не в том, кто и в каких процессуальных условиях принимает решение, а в том, что служит ли оно соответствующим образом интересам общественной группы, рабочего класса, которые — посредством норм — определяют общественно-экономические и властные отношения общества, и кроме того также и в том, в какой мере заинтересованные в принятии решения обладают возможностью сопоставить процесс принятия решений и исполнение решений с конкретно выдвинутыми целями. Это вовсе не означает, что «все равно кто принимает решение, только бы оно было хорошим». Дело в том, что полностью обоснованная от заинтересованных сторон структура принятия решений рано или поздно сама станет заинтересованной в решении. В процессе принятия решений роль связующего звена между субъектом решения и заинтересованными сторонами должна заключаться в совместном участии, ориентированном и на принятие решения и на его контроль.

В конечном счете, механизм принятия решений политической системы социалистического общества в нескольких элементах существенно отличается от всего того, что было в прошлом. Из принятия установки марксистской философии о том, что свобода — это осознанное действие адекватное необходимости, вытекает и то, что эта свобода все более полно осуществляется по мере развития социалистического общества. Для того, чтобы осознание необходимости отражалось в человеческой деятельности требуется также и то, чтобы они были сопряжены с процессом принятия решений. Итак, объективно правильное решение означает то, что сложились непосредственные предпосылки свободного действия. То же самое справедливо и в обратном направлении: если человеческое действие является свободным, то решение объективно соответствует развитию общественных отношений. Именно это и является перспективой развития социалистического общества.

### Список литературы:

1. Seeman, M.: О понятии отчуждения.\* American Sociological Review, 24 vol. 1959, 783. p.; Ollman, B.: Марксова концепция человека в капиталистическом обществе. Cambridge Univ. Press. 1971, 325. p., а также работы других авторов: Сэмпсона, Маринина, Кроизера, Манели.
2. Keniston, K.: Отверженные: отчуждение молодежи в американском обществе. New York. 1965, 454 p.
3. Kornhauser, W.: Политика массового общества. Glencoe. 1959. 109—112. p.
4. Stone, C. H.: Местные выборы: альтернатива модели отчужденного голосующего. — Public Opinion Quarterly. 1962, 213—225. p.
5. Schaff, A.: Марксизм и личность. Budapest. 1968, 177—179. p.
6. Lukic, R. D.: Цели и функции государства. In: Politicka teorija drzave. Beograd. 1962, 117—206. p.
7. Ямпольская, Ц. А.: Пути исследования проблем общественных организаций. — Советское государство и право. 1969, № 3, с. 18—27.
8. Samu Mihály: Государство и власть. Budapest. 1977. 297. p.
9. Lukács György: Об онтологии общественного бытия. Budapest, 1977, I. köt. 486—487. p.; Эти вопросы также затрагиваются: László, E.: Индивидуализм, коллективизм и политическая власть. Haga, Nijhoff. 1963, 172. p.; McClosky, H.: Американский политический процесс. Ed. by Levy-Roche. New York. 1963, 246. p.; White, D. J.: Теория решения. Chicago, Aldice Publ. Comp. 1969, 185. p.; Hagen, J.: Теория социологической системы и политические решения. In: Magyar Jog és Külföldi Jogi Szemle. 1974, No 10, 619 p.
10. Signorile, C.: Проблема государства и марксизм. — Mondo Operatio. 1976, № 3.
11. Baranya, S.—Vigh, L.: Роль информации в руководстве. Политическая информация. In: Vezetési ismeretek politikai vezetők számára. Budapest. 1973. 126 p.
12. Peczulicz, M.: Горизонты революции. Beograd. 1970. 253. p.
13. Ristic, P.: Основные характеристики общественной и политической системы Югославии. Újvidék, 1973, 12. p.
14. Bélley, L.—Kulcsár, L.: Элементы общественно-политической жизни в новых жилых районах. Budapest. 1975, 23. p.

\* — Названия работ иностранных авторов даются в переводе на русский язык.

15. Hegedűs, A.—Markus, M.: Человек — труд — общество. Budapest. 1966, 116. р.
16. Theiss, E.: Основные принципы теории статистических решений и главные приемы использования. — *Statisztikai Szemle*. 1964, № 10, 453. р.
17. Ward, L.: Теория принятия решений. — In: Rubinstein-Hoberstrob: Некоторые теории организации. Homewood. 1954, 325. р.
18. Laky, T.: Мнение населения о решениях городского развития. — *Szociológia*. 1974, № 3, 392 р.
19. Kulcsár, K.: Общество, политика, право. Budapest. 1974, 147. р.
20. Tordai, Z.: Государство, социализм и демократизм. — *Magyar Filozófiai Szemle*. 1970, № 2, 259—260. р.; См. также: Тихомиров, Ю.: Власть и управление в социалистическом обществе. Москва. 1968, с. 197; Nie, N. H.: Общественная структура и политическое участие: отношения развития. — *Amerikan Political Science*. 1969, № 3, 808—833. р.; Kubicka, T.: Функция контроля в социалистическом обществе. — *Právny Obzor*. 1969, № 7, 594—601. р.; Dror, Y.: Контроль за формированием общественной политики. San Francisco, Cal., Chandler Publishing Comp. 1968. 370. р.



ИШТВАН КОВАЧ

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И ОБЩЕСТВА

### I.

Исследование отношений государства и общества составляет предмет многих отраслей наук. Заинтересованность политической социологии или политологии в этом предмете вряд ли нуждается в объяснении. У политической экономии сходное положение, хотя она и исследует данный вопрос с определенной стороны — с точки зрения экономического аспекта. Наука о государстве и праве с ее многочисленными отраслями также заинтересована в исследовании этой проблемы. Так, например, теория государства и права подходит к этому большому кругу проблем, в первую очередь, со стороны функций государства, тогда как среди главных объектов государственного права, а также науки конституционного права особое место занимают «правовые нормы, отражающие отношения между основными институтами общества и государственной власти»<sup>1</sup>. Социалистическая наука конституционного права обычно объединяет эти правовые нормы под общим собирательным понятием общественного устройства, причисляя сюда основные политические, экономические, культурные и социальные отношения общества, а также закрепленные в своем большинстве в конституциях отдельных стран основные принципы и нормы, выражющие или упорядочивающие важнейшие отношения между государством и личностью (государством и гражданином)<sup>2</sup>.

Сегодня уже считается общепринятым, что разделение государства и общества произошло из-за господства капиталистических производственных от-

<sup>1</sup> См.: Kovács István: Magyar Államjog, I. köt. (Венгерское государственное право. т. I) Szeged, 1983, 10 и последующие страницы.

<sup>2</sup> В отдельных работах по государственному праву различным образом определяют и описывают этот круг предметов государственного права. Однако, по основным вопросам соглашается согласие. Здесь, возможно, будет достаточно, если сошлемся на первый учебник государственного права, изданный после принятия Конституции СССР 1977 года. Учебник подразделяет круг основных предметов науки государственного права на четыре большие группы. «Первое место занимают отношения, в которых выражены основы общественного строя и политики СССР. Данные отношения характеризуют главные, коренные устои и принципы советского государства и общества...» Вслед за этим, в качестве второго основного круга предметов, учебник отмечает отношения между государством и гражданами: «Особую группу составляют общественные отношения, в которых воплощаются основы положения граждан в СССР». (См.: Советское государственное право. Ред.: Е. И. Козлова. Москва, Юр. Лит., 1983, с. 4.) Заслуживает внимание, что наука конституционного права и в капиталистических странах, как правило, считает своим предметом важнейшие нормы права, относящиеся к отношениям государства и общества в целом. Принимая во внимание новые требования, предъявляемые к науке государственного права этот круг вопросов получает особый акцент в: Allgemeine Staatslehre, demokratische Verfassung als öffentlicher Prozess. (Общая теория государства и демократическая конституция как публичный процесс.) Materialien zu einer Verfassungstheorie der offenen Gesellschaft. Duncker — Humboldt. Berlin, 1978, 271-я и последующие страницы.

ношений и образования в соответствии с ними модели государственной власти. Раннее, в ходе долгих тысячелетий общественного развития, вопрос о разграничении государства и общества не мог даже возникнуть. Общественные явления, охватываемые этими двумя понятиями, перекрывают друг друга в таком большом объеме, что ни теория, ни практика не требовали такого сильного расхождения. Мы можем рискнуть сделать такой вывод даже тогда, когда знаем, что в некоторых случаях и в отношениях, предшествующих образованию капиталистического государства, проявляется разделение отдельных элементов общества и государства и зачастую встречаемся с такими предчувствиями, которые, кажется, подтверждают это. Молодой Гегель ссылается, например, на показанный Христу предназначавшийся для уплаты подати динарий и на учение в связи с этим Христа: «отдавайте кесарево кесарю, а Божие Богу.» В этом Гегель увидел то первое высказывание христианского учения, которое в конце концов и привело к развалу единства древнего общества. Кроме того, часто также упоминаются, например, и те выводы Кальвина, которые различают частное лицо — „*homo privatus*“ и „*homo publicus*“, действующего в качестве участника политической власти. Однако следует признать, что даже философы XVII и XVIII века в общем-то отождествляли государство и общество. Только с появлением классической политической экономии, параллельно с противопоставлением экономики государственной власти, начался процесс разделения государства и общества.

Основная идея Адама Смита заключалась в том, что государству по возможности не нужно и даже не следует вмешиваться в экономику. Хотя экономика и основана на деятельности эгоистичных людей, все же в ходе экономических процессов «невидимая рука» ведет эгоистичных людей в таком направлении, что они даже независимо от своих желаний способствуют интересам общества. Эту «невидимую руку» можно понять как систему объективных закономерностей экономики, построенной на свободной конкуренции. Все это, однако, не препятствует, чтобы простыми и справедливыми мерами государство содействовало бы поддержанию гармонии экономической жизни, например: созданием и поддержанием таких условий, которые крайне необходимы для протекания экономических процессов и, особенно, для функционирования торговли и которых объединение частных предпринимателей создать не может. Государство может вмешиваться, далее, в согласование частных и общественных интересов. Так оно, например, может помочь беднейшим слоям народа оградить их от физического и духовного порабощения и т. д.<sup>3</sup> Однако в появившейся в 1776 г. большой работе («*Inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*») Адам Смит, анализируя всевозможные расходы государства, помимо обороны страны только защиту собственности квалифицировал таким делом, где безусловно необходимо участие государства. Для решения другого круга задач предлагалась такая общественная альтернатива, которая делала бы излишним участие государства. При рассмотрении задач правосудия государства он отмечал, что «существование значительной и ценной собственности с необходимостью требует создания буржуазного правления. Там где нет собственности или, во всяком случае, не больше стоимости двух-трех дней работы, буржуазное правление не является таким необходимым. Буржуазное правление предполагает определенные отношения подчиненности. Однако, так как необ-

<sup>3</sup> См.: Pasquale Salvucci: Adam Smith politikai filozófiája. (Политическая философия Адама Смита.) Gondolat, Вп. 1976, 128-я и последующие страницы.

ходимость буржуазного правления постепенно возрастает вместе с приобретением ценной собственности, то основные причины, приводящие к введению подчиненности, растут вместе с увеличением ценной стоимости».<sup>4</sup>

Гумбольдт Вильям (1767—1835), непосредственный свидетель французской революции, в 1792 г. в своей работе «О пределах государственной деятельности» исследовал уже не только экономическую сторону, а целиком всю общественную жизнь вместе с проблемой объема обоснования государственной деятельности в обществе. В заключении он пришел к выводу, что свободные люди, способные к тому, чтобы использовать возможности, вытекающие из своей свободы и не встречающие в этом препятствий, все могут разрешить между собой. В таком случае единственное право и обязанность государства заключается в том, чтобы заботиться о такой безопасности, которая позволяет использовать возможности, скрытые в свободе человека. До тех пор, однако, пока это теоретически возможное состояние будет достигнуто обществом, на пути, ведущему к обществу без государства, находится такой период, который заключает в себе ряд переходных периодов. Роль же законодательства сводится к тому, чтобы постоянно сравнивая действительное и желательное положение постепенно ликвидировать в возможных пределах ограничения, последовательно и постоянно распостраняя свободу. Гумбольдт считал необходимым отметить и то, что из переходных периодов уже невозможен возврат к прежнему состоянию, невозможен даже тогда, если проводимые изменения не соответствуют желательному состоянию в данном переходном периоде. Он обратил внимание также и на то, что государство, как правило, только тогда настойчиво берется за осуществление реформ, когда значительное число граждан уже громко требует этого. Помимо этого, Гумбольдт предложил много видов рецептов для лечения окостенелости власти. В качестве первого рецепта он отметил представительную систему (вполне естественно, беря в качестве примера революционную представительную систему, осуществлявшую реальную власть), замышляя он и о создании такой исторической науки и статистики<sup>5</sup>, которые способны сравнивать реальные отношения и желательные теоретические состояния, анализировать фактические отношения между государством и обществом.

<sup>4</sup> См.:Smith Adam: *Vizsgálódás a nemzetek jólétének természetéről és okairól*. (Исследование о природе и причинах благополучия наций.) Вр., 1940, с. 244.

Эта цитата заслуживает особого внимания еще и потому, что среди представителей современной западноевропейской политологии много еще находится таких, кто пытается сводить к этому положению тезис Маркса о том, что государство появилось одновременно с возникновением собственности.

<sup>5</sup> В этом случае идет речь о статистике не в современном понимании, а о ранней науке о государстве (*Staatskunde*), которая в качестве зачатков конституционной науки с начала 30-х годов XVII века получила место в немецких университетах и которая во второй половине XVIII века подвергнулась значительным изменениям. Растворив в себе раннюю политологию, отдельные элементы естественного права и политической экономии, использовав и сравнительный метод, она предоставила государственному руководству новые многочисленные познания, пригодные для непосредственного использования. Хорошо отражает этот процесс неоднократно переработанная работа Готфрида Ахенвала (*Gottfried Achenwall: Staatsverfassung der heutigen vornehmsten Europäischen Reiche und Völker im Grundsätze*. Основные черты государственной конституции современных важнейших империй и народов Европы.) Первое издание этой работы вышло в 1749 г., а 7-е издание в 1790 г. Предисловия отдельных изданий одновременно содержат сведения о целях, стоящих перед ранней государственной наукой.

Общество есть не что иное, как свободная деятельность народа в своих действиях, — пишет Гумбольдт, — из этого происходит все хорошее и, вообще, благодаря этому существует желание людей жить в обществе. Несомненно, что организация общества и государства тесно связаны друг с другом, однако, их нельзя смешивать. Организация государства подчинена организации общества. Государство является средством, а общество — целью. На государство всегда нужно смотреть как на нечто необходимо плохое, потому что его существование связывается с ограничением свободы. Гумбольдт видел смысл всего своего творчества в том, чтобы показать какие тяжелые последствия наступают для благосостояния, возможностей и характера людей, если государство своей деятельностью вносит путаницу в свободную деятельность народа<sup>6</sup>. В следующие десятилетия после французской революции отношения между обществом, государством и личностью стали одной из центральных проблем философской, политической и юридической литературы. Почти не существовало какого-нибудь крупного философа, юриста или государственного мыслителя, который в этом вопросе не выразил бы своего мнения, не стремился бы к формированию какой-либо особой точки зрения. Разные направления в исследовании отношений между государством, обществом и личностью свидетельствуют о достаточно значительных различиях в этих вопросах, что же касается конечных выводов, то они, однако, размещаются между двумя полюсами. Один из полюсов представлен утопистами, а другой Гегелем. Утописты вместе с пионерами либерализма считали государство средством общества и принимали его в качестве необходимого зла, сримясь полностью подчинить его обществу, предлагая для этого различные рецепты государственного устройства; более того, по линии направления своего анархизма они подошли к возможности ликвидации государственной власти, или замене ее данным обществом. Другой полюс: «государство ради государства» Гегеля, или государство находящееся над обществом.

Гегель был первым значительным мыслителем XIX века, который органически встроил результаты классической английской политэкономии не только в свою философию истории, но и в диалектический метод. Используя те результаты государствоведческих наук своего времени, которые относили различные типы человеческих объединений к построенным иерархически друг на друга ступеням, уровням (*Stufen*), Гегель создал достаточно ясную картину действительной структуры общества своего времени. Его государство, однако, как и государство многих других крупных мыслителей эпохи, являлось сказочным государством, призрачным несуществующим всемирным государством, а реаль-

<sup>6</sup> См.: *Les limits de l'action de l'Etat*. (Рамки государственной деятельности.) London, 1867, с. 238—239. В связи с относительно малоизвестной работой Гумбольдта, следует отметить, что в те годы были известны только ее отдельные части. Полный ее текст, на основании рукописи, найденной в авторском наследии, был опубликован только в 1851 году. Вильям Гумбольдт занимался общественными науками (в противоположность своему брату Александру, который являлся специалистом в различных отраслях естественных наук), помимо основного юридического образования он получил также языковую и философскую подготовку (занимался философией Канта.) С 1801 г. по 1819 г. занимал значительные посты в прусском государстве. В этом качестве и с это именем связывают основание Берлинского университета (1809 г.) По поводу Венского конгресса, а также в последующие годы он подготавливал несколько проектов конституций для немецкого союза. Однако эти конституции не были восприняты благосклонно, более того, когда в 1819 г. он в качестве члена правительства выступил против реакционных тенденций, все более проявлявшихся в прусском государстве, то впал в немилость и был уволен.

ное прусское государство появляется у Гегеля в качестве закономерной ступени на пути к нему. Все это не помешало, однако, Гегелю распознать реальные противоречия буржуазного общества и государства, но эти противоречия все же он раскрыл односторонне, предложив взамен идеальное, абсолютное верховно-властное государство<sup>7</sup>. К этим теоретическим концепциям приспосабливали и положение индивидуума. Индивидуум как член логически построенных друг на друга все более высокого уровня формаций постепенно (однако, посредством качественно различных скачков) интегрируется в общество, а затем и в государство. Общество еще сохраняет интересы и устремления индивидуума государство же, однако, полностью отходит от этого. На примере судьбы индивидуума можно проследить, что у Гегеля возникновение общества как нового качества и отделение государства от общества являлось продуктом общественного развития и воспринималось явлением принадлежащим к «современному миру». Он понимал, что это положение вообще еще не осознано в общественных науках того времени. Так например, Гегель критиковал тех представителей государственного или публичного права, которые считали государство простым объединением, совокупностью лиц, тем самым отождествляя по существу государство с обществом<sup>8</sup>. По Гегелю такое отождествление государства и общества ошибочное и в основном ведет к ложным выводам. Такая концепция видит предназначение государства в охране личной свободы и собственности индивидуума, т. е. конечная цель государства заключается в «интересах людей как таковых», государство «доверяет человеку решать о том, желает ли он быть членом государства или нет». Гегель, квалифицируя все это ложным пониманием, одновременно выражает и свою точку зрения. В соответствии с ней «сам индивидуум обладает объективностью, справедливостью и моральностью только тогда, если он является членом государства; объединение как таковое само является настоящей целью и содержанием, а предназначение индивидуума заключается в том, чтобы жить общей жизнью»<sup>9</sup>.

Синтез двух полюсов — утопистов и Гегеля — осуществил марксизм. Маркс признал, что тройственность государства, общества и личности не создает такой рациональной и кристально чистой структуры, как это описал Гегель, или как представляла себе это победившая буржуазия. Внутренние противоречия этой структуры при упорядочении отношений государства и общества не позволяют не только принять во внимание произвольные предложения, рожденные фантазией моралистов и благородной душой утопистов, но и то, чтобы в соответствии с предложениями анархистов не сегодня — завтра отказаться от государства и чтобы отношения подчиненности, поддерживаемые воплощающим публичную власть государством, заменить добровольными, договорными, федеративными отношениями между личностью и общественными институтами. Точно также, перефразируя и для нас поучительное высказывание Маркса по поводу полемики с Прудоном об отношениях государства и буржуазного общества, нет смысла апеллировать от данного государства к данному обществу, так как каждое политическое государство является только офи-

<sup>7</sup> См.: Lukács György: A társadalmi lét ontológiájáról. 1. köt. (Об онтологии общественного бытия. т. I.) Вр., 1976, с. 196.

<sup>8</sup> См.: G. W. F. Hegel: A jogfilozófia alapvonala. (Основные черты философии права.) Вр., 1971, с. 207.

<sup>9</sup> Там же, с. 262.

циальным и концентрированным выражением того общества, из которого оно выросло<sup>10</sup>.

В этом синтезе идея государства обогатилась и одновременно кое-что утратила. Обогатилась потому, что на стыке существования и отрицания государства она все же приобрела охватывающую целый исторический период перспективу на пути, ведущему к коммунистическому обществу без классов и государства. Однако и утратила, так как уже не может восстановить свой былой престиж с помощью которого в отдаленной перспективе становилось бы приемлемым и терпимым существование государства над обществом. Если ко всему этому мы добавим еще критический анализ механизма буржуазного государства, представительной системы и извлекаемые из этого выводы, далее, несколько гениальных, — выраженных скорее в метафорах, — предположений, касающихся будущего переходного государства, то перед нами будет полная картина всего того, что мы унаследовали от марксизма XIX века для упорядочения отношений между государством нового типа, выросшим из революций XX века, и обществом.

## II.

В наши дни вновь и вновь с разных аспектов выходит на передний план вопрос об отношениях функций и роли социалистического государства к обществу. Эта роль в ходе развития социалистического общества в различных периодах проявляется со всеми разными и разными центрами тяжести и, находясь под влиянием своеобразных путей и традиций развития отдельных социалистических стран, внутри социалистического лагеря демонстрирует многочисленные отличительные черты. В Венгрии эта проблематика в ходе прошедших лет в связи с введением нового хозяйственного механизма поставила как перед теорией, так и перед практикой, новые вопросы требующие своего решения. Та изменившаяся роль, которую наше социалистическое государство выполняет в управлении экономикой, не только затрагивает систему институтов социалистической экономики, но и воздействует на другие подсистемы социалистического общества — в особенности например, на политическую систему. Таким образом, когда на повестку дня нашего общественного развития выносятся новые меры, связанные с положениями эффективности дальнейшего совершенствования нашей экономической системы, то это влечет за собой переосмысливание роли и места социалистического государства, с одной стороны, в системе общества в целом, а с другой стороны, — в связи с отдельными подсистемами общества. Это такой сложный комплекс задач, в разрешении которого нужно принять участие в равной мере как теоретикам, так и практикам. Проще говоря, эта задача является общей для каждой в отдельности отрасли наших общественных наук. Среди общественных наук особая роль отводится государственным и правовыми наукам. Это не только вытекает из преимущественной роли социа-

<sup>10</sup> „Das wird Herr Proudhon nie verstehen, denn er g aubt etwas grosses zu tun, wenn er vom Staat — Etat — an die Gesellschaft, d. h. von der offiziellen Resümee der Gesellschaft an die offizielle Gesellschaft appelliert“ (Господин Прудон никогда не сможет этого понять, потому что думает, что совершает большое дело, когда отталкиваясь от государства, т. е. исходя из официального обобщения общества, он апеллирует к официальному обществу». См.: Marx and Pawel Wasiljevitsch Annenkov in Paris. (Маркс и Павел Васильевич Анненков в Париже.) 28. Dez. 1846.

листического государства в политической системе нашего общества, но и из тех результатов развития и общего опыта, на которых построены исторически сложившиеся основополагающие положения, относящиеся как к марксистско-ленинской теории в целом, так и к отношениям государства и общества, в частности. Такая обширность тематики делает понятным также и то, что когда мы пытаемся наметить ее будущие задачи, разместив своеобразные проблемы государственно-правовых наук в системе ранее очерченных комплексных взаимосвязей, то мы, естественно, можем браться лишь за их схематичный теоретико-исторический набросок.

Если только что-то не помешает, то человечество, безусловно, дождется того золотого века, который столько выдающихся мыслителей считали великой перспективой человечества, того грандиозного общества без классов, наций и государства, где каждый человек с максимальным осуществлением своих способностей наслаждается радостями вечного мира среди отношений к своим людям-братьям в состоянии внутреннего покоя, где человек отождествляется со своим родовым существом, где навсегда разрешены, причем, в пользу личности, напряженные противоречия между коллективом и личностью, где само собой разумеется уважение личности в самом широком его смысле, превышающем привычное сегодня политическое или правовое толкование.

Но насколько ни симпатичны те оптимистические мнения, что в процессе истории человечества, — в противоположность кажущемуся, — постоянно распутут те международные элементы, которые представляют общие интересы всего человечества, все же думается, что не будет ошибкой, если при анализе общей общественной роли государства будем постоянно иметь в виду национальные государства. Ведь пока каждое государство прежде всего в национальных рамках служит интересам и целям данного правящего класса или классов. В этом даже социалистическое государство не является исключением, хотя мы и знаем, что существование и цели мировой социалистической системы сегодня уже не только закреплены в договорах и соглашениях, регулирующих международные отношения, но и в положениях конституций отдельных социалистических стран, т. е. осуществлены во внутреннем праве социалистических стран, в конкретных политических и государственных институтах. Государство наших дней, таким образом, является не всемирным государством, не государством отдельных континентов и даже не государством групп народов, а государством наций. Складывавшаяся светская политология еще на заре национальных государств предчувствовала, что неотъемлемым признаком государства является суверенитет. Это предчувствие с опытом четырех столетий стало доказанным. Государственный суверенитет толкуют, разумеется, самым различным образом. Однако, все различные подходы сходятся в том, что государственный суверенитет проявляется на высшем уровне осуществления государственной власти и является правомочием, которым государство обладает независимо от любого другого государства и любых других государственных органов. (Исходя из этой концепции суверенитета венгерская публично-правовая литература определила это понятие суверенитета типично венгерским выражением „főhatalom” — «верховная власть». Эта же концепция яобъясняет правомерность использования, а также круг возможного применения употребляемых в литературе социалистического права технических терминов — высшая государственная власть осуществление высшей государственной власти и т. д.)

Только самостоятельное, независимое государство обладает суверенитетом; здесь ударение делается на независимой, самостоятельной государствен-

ности. То обстоятельство, что свою государственность отдельно взятое большое или малое государство может ли защитить самостоятельно, или что его самостоятельная государственность может зависеть от взаимных отношений великих держав, союзных систем, или, вообще, от формирования международного соотношения сил, не затрагивает само по себе сущности суверенитета. Не может также затронуть признание или непризнание существования суверенитета и тогда, когда речь идет о богатой или бедной стране.

В. И. Ленин указал на то, что суверенитет имеет смысл только как политическое понятие. Нет культурного, экономического и идеологического суверенитета. Споря с Розой Люксембург, в статье о национальном самоопределении, В. И. Ленин, ссылаясь на достигнутые Японией результаты на пороге столетия, объяснил, что политический суверенитет обладает такой ценностью, — независимо от экономического развития, хозяйственных ресурсов и размеров государства, — что это может иметь первоочередное, определяющее значение в отношении целой исторической судьбы государства. Нельзя подменять вопрос политического самоопределения и государственной самостоятельности народов вопросом их экономической независимости и самостоятельности, — отмечал В. И. Ленин. Это, по крайней мере, настолько бессмысленно, «как если бы человек, обсуждающий программное требование о верховенстве парламента, т. е. собрания народных представителей, в буржуазном государстве, принял бы выкладывать свое вполне правильное убеждение в верховенстве крупного капитала при всяких порядках буржуазной страны»<sup>11</sup>.

В сказанном содержится также и то, что нет меньшей или большей степени суверенитета. Суверенитет либо есть, либо его нет. Конечно, это не означает, что суверенитет существует в отрыве от пространства и времени. Его появление является результатом многочисленных компонентов, образно говоря, он равнодействующая многочисленных внутренних и внешних объективных условий (под которыми можно понимать, между прочим, экономические отношения, классовые отношения данного государства, международные отношения).

Суверенитет всегда обозначает реальную власть. Если кто-то осуществляет суверенитет не по собственному праву, а на основании полномочий, переданных от других, по квази-представительству то он ответственен перед ними; тем самым, суверенитет принадлежит не тому, кто его осуществил, а тому, кто горучил его осуществление. Государство таким образом всегда суверенно. Будучи молодым я как-то читал либретто какой-то известной венгерской оперетты, где было замечание режиссера о том, что примадонна выходит и... красива. Еще ничего не делала, но уже само собой разумеется, что она красива. Так и государство, только тогда государство, когда суверенно. Конечно, есть такие концепции, что государство является прежде всего духовной властью и поэтому мы можем позволить, по крайней мере, государству такую же уступку, как и примадонне. Вполне достаточно, если оба смогут уверить других в том, что они действительно являются таковыми. Примадонна что красива, а государство — что суверенно. Вначале кажется: это было бы слишком большой уступкой, означает как бы отказ от сущности суверенитета, так как сохраняется только его видимость (хотя в действительности, в мире общественных ценностей зачастую и видимость является ценностью). Но, «*hic, et nunc*» — не следует доходить до этого предела. Среди стран социалистического содружества сложились международные отношения нового типа. Базу этих отношений сос-

<sup>11</sup> Lenin V. I.: Válogatott Művek. (Избранные произведения). Вр., 1949, т. I, с. 819.

тавляют те большие цели, которые сформулировались как результат более чем полуторавекового международного движения рабочего класса. В системе этих отношений национальные интересы в общем можно определить и понять в рамках пролетарского интернационализма, с соблюдением уважения интернациональных интересов трудящихся всех социалистических стран, более того, — трудящихся всего мира; однако, все более общей становится и такая тенденция, которая стремится реализовать единство выражющееся в больших целях международного рабочего движения с исчерпывающим учетом особых условий и традиций каждой отдельной социалистической страны. И именно здесь необходимо вновь сослаться на значение государственного суверенитета. Сегодня уже более общепринятым является тот факт, что во взаимных отношениях социалистических стран признание государственного суверенитета и его действительное обеспечение призваны выражать ту идею, согласно которой каждая нация в своей стране может самостоятельно решать свою судьбу, имеет право собственными средствами, применением наиболее ей соответствующих методов совершать строительство нового общества. Существование государственного суверенитета одновременно выражает и то, что носителям суверенитета внутри каждого государства нужно самим нести ответственность за свои действия. Они закономерно должны использовать опыт других стран, должны считаться с международным влиянием, однако, определение их непосредственных и перспективных целей, поиск ведущих к этому путей и способов является органической частью исторического пути данной страны. На этом историческом пути появляются ошибки и неудачи, именно поэтому носителям суверенитета в общем непристало, да и невозможно, ошибки и неудачи объяснять, в первую очередь, внешними обстоятельствами или внешним влиянием.

Возможность выбора, заложенного в государственном суверенитете, не только позволяет на основе собственного опыта, освещавшего общественно-экономическую роль государства, анализировать жизнеспособность нашей системы институтов, пути их дальнейшего развития, но одновременно означает обязанность, признавая своим многовековое историческое наследство самостоятельной венгерской государственности, продумать до конца: до каких пределов мы можем идти в переоценке нашего исторического пути, каковы те традиции с сохранением которых следует считаться, и где начинается та граница, когда нам приходится все обновлять заново.

### III.

Суверенитет неделим. Нельзя говорить, например, по отдельности о внешнем и о внутреннем суверенитете государства. В противоположность этому в равной мере важно признание и учет внешней и внутренней стороны, формы проявления и действия неделимого суверенитета. Для внутренней стороны суверенитета особенно важно, — и конституция данного государства должна определять это, — кто, вернее, какие органы владеют суверенитетом, какова структура государственных органов, принимающих участие в осуществлении суверенитета, таким образом происходит образование этих органов и т. д. Исследование этих вопросов одновременно заключает в себе и анализ взаимных отношений личности, общества и государства, выяснение экономической роли государства, по крайней мере, в одном данном периоде развития. Точному определению этого помогает выяснение размера концентрации поли-

тической власти, степени централизации, в каком объеме политическая власть координирует и интегрирует различные групповые интересы, каков размер относительной самостоятельности существующих в обществе всевозможных подсистем, есть ли у этих подсистем какая-либо, хотя бы и относительная, автономия, автономная инновационная способность. Это важно, так как в таких подсистемах могут появляться во всей своей многосложности такие большие образования как, например, экономика, промышленность, сельское хозяйство, торговля, система соединенных друг с другом территориальных и профессиональных объединений, государственное управление и т. д.

Вслед за вышесказанным, считаясь с опасностью определенной степени упрощения, попытаемся продемонстрировать ту самую модель, которая объясняет образование и существование основных государственных органов в качестве носителей или исполнителей государственного суверенитета. Набросок модели затрудняется, в первую очередь, тем обстоятельством, что провести границу между государством и обществом довольно трудно. В наши дни общество без государства не существует, в конечном счете и государство и общество составляют одни и те же лица. Именно поэтому различия между государством и обществом могут происходить не из различий между этими лицами, а из расхождений в организации (интеграции) этих лиц в обществе или в государстве. Интеграцию личности в общество характеризует то, что лица, составляющие общество, следя своим индивидуальным склонностям и стремясь к осуществлению своих собственных целей, добровольно создают всевозможные группы, объединения, организаций или системы организаций общественного характера. Целью таких объединений может являться разрешение политической, религиозной, культурной, социальной или какой-либо другой задачи. В ходе реализации таким образом определенных целей явно выраженная деятельность объединений не может нарушать общепризнанных общественных норм (условностей) и общеобязательных поведенческих правил, определенных или санкционированных государством (негативное ограничение); однако, содержание их деятельности может определяться договорами, соглашениями заключенными между индивидами или их организациями, зависящими в конечном счете от воли лиц.

Государственная организация осуществляющая властные полномочия, (а на самом ее верху высшие органы государства, осуществляющие суверенитет) создается в сфере политической деятельности общества при посредничестве определенной государством избирательной процедуры, или же при помощи сформировавшихся таким образом представительных органов. Эти государственные органы отличаются от политических (направленных на политические цели) объединений общества, организаций не являющихся частями государственного устройства, хотя и имеют с ними много общих черт. (Политические организации общества являются классовыми организациями; политические партии или вообще организации партийного характера стремятся к институционализации, сохранению государственной власти определенных классов, имеют значительное, а в некоторых случаях и решающее влияние по отношению к государственной организации. Государственная организация, осуществляющая властные полномочия, и политические органы общества не государственного характера совместно образуют политическую систему общества).<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Разграничение политического устройства, политической системы и государства, или государственного устройства, относительно нового происхождения. Можно сказать, что это

Время от времени проводимые выборы и выявление общественного мнения постоянно и непрерывно создают взаимное влияние между государственной представительной системой и обществом. С другой стороны, одной из главных областей деятельности государственной организации, осуществляющей властные полномочия, является общество. В ходе этой деятельности неизбежно проявляется перевес государственных организаций над организациями общества. Это частично вытекает из тесных связей между политическими органами общества и органами, осуществляющими государственную власть, (как элементами политической системы) и, что пожалуй важнее: органы осуществляющие властные полномочия обладают монополией на применение государственного принуждения, т. е. обладают исключительным правом на то, чтобы в необходимых случаях потребовать с помощью физического принуждения или угрозы его применения предписанного государством поведения.

Растущие параллельно с научно-техническим прогрессом и подвергающиеся дальнейшей дифференциации потребности постоянно и непрерывно расширяют вмешательство государства в жизнь общества. Вместе с этим растет и расширяется государственная власть и роль всей политической системы, все больше отождествляя мой с государством. Таким образом общество постепенно оказывается перед громадно разросшимся «управленческим государством», которое во всей своей деятельности опирается на находящуюся в монопольном положении государственную власть даже тогда, если в отдельных ее элементах формально или явно сохраняется общественный характер. В этом «управленческом государстве» не существует, или же существует только подобие тени, той представительной системы, которая призвана передавать требования общества государственной власти. Это «управленческое государство» является одновременно и законодателем и исполнителем, не терпящим общественного контроля. В такой ситуации постоянно существует опасность того, что государственная власть «поглотит» все общество. Общество же, защищается от этого до тех пор, пока обладает самостоятельным существованием и помимо политических средств старается развить и те правовые гарантии, которые ограничивают или сдерживают возможности государственной власти в захвате господства над обществом, уменьшают опасность превращения общественной жизни в «государственную». В процессе этой защиты особую роль играет развитие тех гарантий, которые появляются при создании и действии государственной представительной системы (т. е. в области государственного механизма, выполняющего центральную роль в поддержании отношений между государством и обществом.) Этим, однако, не исчерпывается нормализация отношений

---

и продукт последнего столетия. Раньше это различие не было известно ни в политической литературе, ни в государственных и правовых науках. Между прочим, среди ученых в области государства и права и сейчас еще много таких (включая сюда в равной мере, как марксистских, так и не марксистских авторов), которые используют термины «государственный» и «политический» как синонимы — независимо от того к каком сочетанию они приводятся. Однако сегодня все же можно считать общепринятым такой подход, который предполагает необходимость различия этих двух понятий. В соответствии с таким подходом, государство (или государственное устройство) является одним из значительных, пожалуй, самым значительным элементом политической системы (или политического устройства.) Таким образом, более широкое понятие политической системы покрывает собой, включает в себя в одинаковой мере, как государственные, так и негосударственные, т. е. взятые в узком смысле общественные организационные формы. (О взаимосвязи политической власти, политического господства, политической системы с государственной властью, государственным устройством см.: Samu Mihály: *Hatalom és állam*. (Власть и государство.) Вр., 1982, 150-я и последующие страницы.)

государства и общества. Развитие гарантий закономерно охватывает каждую область общественной жизни, включая все политические, экономические, культурные и социальные отношения. Параллельно с этим особое, значение получает укрепление и тех политических и правовых гарантий, которые защищают сферу свободной деятельности личности. Это вообщем-то совпадает с развитием системы основных прав граждан и с расширением системы, способствующей их практической реализации. Наконец, следует обратить внимание на то, что борьба за обеспечение гарантий самостоятельности общественных механизмов носит отнюдь не оборонительный характер. Достигнутые в ходе этого процесса результаты в значительной степени способствовали тому, чтобы государственная власть в целом служила обществу, а само общество все больше помогало и поддерживало проявление общественной самодеятельности.

Набросок этой модели одновременно отмечает те узловые пункты, где в ходе преобразования общественной роли социалистического государства государственно-правовые науки могут особенно много предпринять в выяснении новых противоречий и в разработке вариантов их решения. Помимо этого, мы не можем не обратить особого внимания на самые важные исследовательские задачи. К ним мы можем прежде всего причислить проблемы, связанные с определением новой роли государственного управления, выработкой и обеспечением основных прав личности, развитием экономического управления и государственной представительной системы.

Что же касается представительной системы, то известно, что сегодня конституции развитых государств в общем закрепляют такую юридическую конструкцию суверенитета, внутри которой особую роль получают высшие представительные органы. Так обстоит дело и в социалистических странах. Это решение было порождено практикой и не является марксистским наследием. Общеизвестно, что ни Маркс ни Энгельс не предпринимали попыток хотя бы даже в общих чертах обрисовать организационные формы социалистического общества и государства. С другой стороны, разделение отраслей государственной власти, формальное равноправие граждан и сложившаяся на основе территориального принципа представительная система, которая в эпоху либерализма являлась приемлемой формой посредничества между государством и обществом, во второй половине столетия оказалась, уже на почве всеобщего избирательного права, послушным средством манипуляций буржуазии. Так выдвинулись на передний план наследие якобинцев и обобщение опыта государственной организации парижских коммун, где сочетались представительные институты, построенные на принципе народного суверенитета, выборности и отзыва делегатов (эмиссаров), с организационными формами непосредственной демократии. Это облегчило В. И. Ленину признание в образовавшихся в ходе революции Советах затчатков новой государственной власти, которым, как и профессиональным союзам, выросшим из недр общества, «нужно было, — говоря словами Ленина, — только перевернуть вывеску», чтобы на ее обратной стороне написать их другое качество: «Советы — исключительные и полномочные органы государственной власти.» Второй съезд Советов рабочих и солдатских депутатов выполнил в сущности эту задачу, когда объявил себя обладателем государственного суверенитета на всей территории бывшей царской России и возложил ведение текущих государственных дел на Советы и их органы как в центре бывшей империи, так и на местах. Эта концепция, таким образом, считала Советы (и их съезды) общественными организациями, обладавшими масовой основой и объединявшими не только государственные, но и общественные

органы. Соответствующей отправной основой этому послужило строительство Советов и их органов. Делегаты различных общественных организаций, как правило, принимали участие в работе Советов и их съездов в качестве полноправных членов вместе с делегатами, избранными на основе производственного принципа; кроме того, они присутствовали и в органах советского управления, действовавших по большей части в коллегиальной форме. Конституционная институционализация власти Советов (июль 1918 г.) означала открытый и окончательный поворот от всех прежних, даже и наиболее демократичных форм представительства. Одновременно с этим, а вернее после этого, «советская форма», выраженная и в абстрактных положениях, продолжительное время числилась в качестве единственной возможной формой социалистического государства, по сравнению с чем все другие формы отношений государства и общества, сформировавшиеся в национальных рамках, квалифицировались в качестве переходной ступени, ведущей в сторону советской формы. Несомненно, что сегодня этот подход считается уже отжившим. Сегодня в устройстве отношений государства и общества уже стал взаимным обмен опытом между социалистическими странами; в сущности осуществилась та концепция, в соответствии с которой институты каждой социалистической страны можно оценивать только с учетом исторического пути развития данной страны и в этом смысле политico-экономическое устройство каждой социалистической страны только тогда представляет самый высокий уровень, если оно сможет предоставить оптимальное решение задач, приходящихся на данный период социалистического развития.

Для полноты картины необходимо заметить, что ни В. И. Ленин, ни другие вожди революции простой заменой вывески Советов, или их конституционной институционализацией, не считали решенным вопрос о создании и укреплении организационных форм советского государства. Усовершенствование советской демократии вслед за экспроприацией экспроприированного связывалось с такими условиями стабилизация политической власти, подъем общего уровня культуры и просвещения, непрерывное и бесперебойное удовлетворение хотя бы элементарных потребностей, такое существенное сокращение общественно-необходимого рабочего времени, которое предоставляет возможность помимо обязательного рабочего времени для добровольного труда на благо общества для всех тех, кто берется за него от чистого сердца, следуя своим индивидуальным устремлениям и не ожидая за это особых преимуществ. Можно легко увидеть, что советское развитие уже сегодня может предоставить отчет о значительном прогрессе в реализации перечисленных условий. Однако, между тем здесь же и подтвердилось, что из более позднего периода развития невозможен возврат к тому или иному институту прежнего периода. В то же время, за двойной вывеской Советов исчезли Советы революции, по крайней мере, они настолько преобразовались, что к ним с трудом можно было бы применить теоретические положения, которые предъявлялись к Советам как органам, охватывающим весь механизм государства и общества.

Процесс разграничения самостоятельных общественных организаций и Советов, действовавших в качестве государственных органов, начался относительно рано. В значительной мере способствовала этому процессу и сама Конституция 1918 г. тем, что в строительстве Советов вместо раньше применявшегося профессионально-производственного принципа (который открыл широкий простор различным профессиональным организациям, особенно, профсоюзам, для участия в организации Советов) сделала ударение на территориальном принципе. В ходе дальнейшего развития, — а частично и в следствие этого, —

в общественных связях Советов выдвинулись на передний план такие территориально образованные и непосредственно прикрепленные к Советам различного рода общественные комитеты, которые были образованы не потребностями групповых общественных интересов, а задачами решаемыми Советами в общих интересах. Таким образом система общественных организаций стала двойной. Одна часть системы, непосредственно присоединенная к Советам, воплотилась в т. н. формах массовых общественных организаций. Эти самодеятельные комитеты граждан не что иное, как построенные на основе непрофессионального принципа и выражавшие элементы непосредственной демократии государственные органы. Другая группа общественных организаций — самодеятельные общественные организации, действующие независимо от Советов. Этую тенденцию двойственности системы общественных организаций усилила в дальнейшем Конституция 1936 г., когда профессионально-производственный принцип сохранился только в системе выдвижения кандидатов в депутаты, а сами выборы в Советы всех уровней были построены исключительно по избирательным округам, созданным на территориальной основе.

Сегодня уже представляется несомненным, что и в случае государственного устройства, основанного на Советах, разрешение новых противоречий, возникающих уже на почве построенного социализма, требует нового синтеза. Советская Конституция 1977 г. в значительное мере сделала из этого выводы. В отличие от Конституции 1936 г. она не удовлетворяется проектированием в абстрактных формах структуры общественного устройства и регулированием системы Советов, а в отдельных главах подробно определяет основные институты политической и экономической систем, главные цели внешней политики и обороны, затем, принципы регулирующие на конституционном уровне социальные и культурные отношения. На это опирается система, распостраняющаяся на весь перечень основных прав граждан и охватывающая все государство. Конституция в выражении системы институтов советской демократии не ограничивается Советами народных депутатов и связанными с ними организационными формами непосредственной демократии, параллельно с этим она предусматривает развитие самостоятельной деятельности трудовых коллективов и крупных независимых общественных организаций. Итак, в такой форме было закреплено на уровне основного закона каждый такой элемент сложных отношений государства и общества, который одновременно определяет и общественную роль государства. По крайней мере, для Конституции настолько же важны те новые положения, которые предписывают: «Все партийные органы действуют в рамках Конституции» (ст. 6 Конституции)<sup>13</sup>.

Что же касается наших отечественных задач, то полагаю, что можно сделать вывод о том, что в ходе прошедшей четверти века, параллельно с созданием политической стабильности, одним из значительных результатов нашей

<sup>13</sup> Значение закрепленных в конституции новых норм особо подчеркивает также и то, что по поводу их содержания уже во время подготовки проекта конституции проходила широкая общественная и научная дискуссия. И в качестве непосредственного результата всенародного обсуждения проекта в текст конституции вошли несколько довольно значительных положений. Среди прочего, к ним относятся, например, указание партийным организациям на то, чтобы они выполняли свою деятельность в соответствии с конституцией, т. е. в ходе осуществления практического партийного руководства партии следует обращать внимание на закрепленные в конституции функции и ответственность государственных и общественных органов. Точно также, в результате всенародного обсуждения проекта конституции была особо подчеркнута в тексте конституции возросшая непосредственная роль трудовых коллективов в системе демократических институтов общества.

го развития явились образование такой дифференцированной системы организаций общества, которая в случае соответствующих требований не только окажет помощь в исполнении определенной политики, но сможет активно влиять и на формирование такой политики. Эта система организаций как профессионально, так и в направлении различных общественных слоев полностью расчленена. Такая система обладает способностью охвата самых различных групповых интересов общества. Относительно сильные ее центры и глубоко расчлененные территориальные органы функционируют в качестве разветленной сети, охватывающей всю страну и поэтому они могут быть партнерами носителей суверенитета. Таким образом, принципиально имеются условия к тому, чтобы не только косвенным образом, а и непосредственно влиять на образование, формирование представительной системы и, тем самым, принимать участие в осуществлении государственного суверенитета. Это развитие могло бы открыть новую перспективу для представительных органов в реализации общественной роли государства, они могли бы занять центральное место в упорядочении отношений между государством и обществом. Это, с одной стороны, качественно бы подняло осуществление руководящей (на уровне принципов) роли партии, а, с другой стороны, значительно бы повлияло на развитие системы общественных организаций, мог бы начаться процесс укрепления их самостоятельности, автономии, чтобы они уже сейчас функционировали в качестве начальных форм общественного самоуправления.

Однако такое пожелание сразу привносит большое противоречие, своеобразное не только социалистическим странам, а вообще характерное для всех развитых стран. Сегодня уже все очевиднее, что большие системы общественных организаций, хотя бы и были наилучшим образом расчленены, бессильны удовлетворить те чрезвычайно разросшиеся требования, которые личность предъявляет всем органам общественности, будь они государственными или же общественными. В Западной Европе по большей части в этих пробелах появляются те различные группировки, которые общественная жизнь считает сорняками. У нас, пожалуй, есть еще время на то, чтобы поразмыслить: каким способом можно расширить деятельность институтов обслуживания наших управлеченческих органов в таком направлении, чтобы к ним могли присоединиться те граждане, которые следя своим личным устремлениям и служа своим личным интересам могли поддержать работу институтов.

Однако это только одна сторона того большого круга проблем, которые заключаются в том, что в ходе изменения всеобщей общественной роли государства нам снова необходимо продумать всю систему коллективных и личностных прав. Нельзя оставить без внимания тот факт, что первые шаги социалистической государственности были сделаны в таких условиях, когда стабилизация политической власти предписывала не только возможность ограничения определенных прав, но и формулировку многочисленных основных прав как коллективных правомочий трудящихся. В результате ликвидации эксплуататоров как класса эти права расширились до всеобщих прав граждан, однако, в отношении их гарантий и процессуального производства должных выводов сделано не было.

В обеспечении прав человека на конституционном уровне корни проблем разграничения коллективных прав и прав личности мы можем обнаружить уже в первых шагах социалистической государственности. В ситуации, сложившейся в результате Великой Октябрьской социалистической революции, часть основных прав была воспринята не на основе гражданского равноправия, т. е. не в

качестве права принадлежащего каждому гражданину, а в качестве права трудящихся. Кроме того, с правами вообще обращались так, что трудящиеся осуществляли их не единолично, а через общественные организации или же в их рамках. Однако, для деятельности таких организаций и для осуществления прав необходимые материальные средства ожидались не от членов этих организаций — их в распоряжение организаций трудящихся предоставляло государство. Это было абсолютно логично при наличии такой концепции, которая считала Советы такими органами государственной власти, которые были одновременно и общественными органами, охватывавшими все общественные организации трудящихся. Возможно, несколько примеров смогут лучше прояснить это положение. Возьмем в качестве примера право на свободу печати и право на свободу объединений и организаций. Первая советская конституция распоряжалась не о праве на свободу организаций и объединений граждан, а о возможностях организаций трудящихся. «В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы союзов Российской Социалистическая Федеративная Советская Республика, сломив экономическую и политическую власть имущих классов и этим устранив все препятствия, которые до сих пор мешали в буржуазном обществе рабочим и крестьянам пользоваться свободой организации и действия, оказывает рабочим и беднейшим крестьянам всяческое содействие, материальное и иное, для их объединения и организации» — сказано в ст. 16 Конституции. Ст. 14 говорит о праве на свободу печати: «В целях обеспечения за трудящимися действительной свободы выражения своих мнений Российской Социалистическая Федеративная Советская Республика уничтожает зависимость печати от капитала и предоставляет в руки рабочего класса и крестьянской бедноты все технические и материальные средства к изданию газет, брошюры, книг и всяких других произведений печати и обеспечивает их свободное распространение по все стране».

Перед принятием конституции В. И. Ленин специально занимался проблемами свободы печати в связи с принятием Советом Народных Комиссаров декрета о печати. Из ленинских замечаний можно единозначно установить, что он воспринимал свободу печати в качестве такого политического права, которое граждане могут осуществлять посредством своих общественных организаций или же в их рамках, т. е. в качестве права принадлежащего отдельным коллективам (в качестве коллективного, а не личного права). Особенно ясно отражается этот подход в сохранившихся для нас рукописях В. И. Ленина. В помеченном 4-м ноября (17 ноября) 1917 г. проекте решения Совнаркома говорилось: «Буржуазия понимала под свободой печати свободу издания газет богатыми, захват прессы капиталистами, на деле приводивший повсюду во всех странах, не исключая и наиболее свободных, к продажности прессы».

Рабочее и крестьянское правительство под свободой печати понимает освобождение прессы из-под гнета капитала, переход в собственность государства бумажных фабрик и типографий, предоставление каждой группе граждан, достигающей известной численности (например, 10 000), равного права на пользование соответственной долей запасов бумаги и соответственным количеством типографского труда».<sup>14</sup>

Подобные примеры можно упомянуть и в связи с другими, закрепленными в конституции правами и свободами (как например, право на свободу собраний, свободу выступлений и демонстраций и т. д.). Во время принятия первой со-

<sup>14</sup> СМ.: ЛОМ. (В. И. Ленин. Полн. соб. соч.) Вр., 35 т. с. 50.

ветской конституции при разграничении личных и коллективных прав особые трудности вызвали те предложения синдикалистов, которые воспринимали любое политическое право, в том числе и избирательное право, в качестве коллективного правомочия. Эти предложения намеревались осуществить полностью обходя территориальный принцип, с помощью делегатов Советов, выбранных организациями различных общественных слоев и профессий. В этом случае избирательное право стало бы коллективным правомочием, осуществляемым только в рамках данной профессиональной организации.

Во избежание недоразумений следует заметить, что восприятие отдельного права в качестве коллективного правомочия не лишает личность возможности реализовать свое право, хотя и означает все же такое ограничение, которое при определенных политических условиях можно оправдать; однако такое ограничение нельзя сохранять, если мотивировка его перестала существовать. Легко можно увидеть, что личность свободно принимает решение в вопросе о принятии или непринятии участия в работе данной организации в качестве ее члена, но, оставаясь вне рамок организации, личность отказывается одновременно и от возможности осуществления отведенных прав, так как эти права (*de facto* или *de jure*) принадлежат не ему, а данной организации как коллективу. От внутреннего демократизма данной организации зависит насколько реальны эти права для отдельных членов организации. Применительно к свободе печати это означает, например, что личность может осуществить свое право, в первую очередь, в своей заводской газете, или же в органах прессы тех профессиональных, общественных организаций и объединений, членом которых он является. В случае восприятия свободы собраний в качестве коллективного права, это право принадлежит определенным конкретным организациям, которые могут осуществить это право с возможно полной свободой, иногда даже и в отношении лиц, стоящих вне рамок организации, однако без того, чтобы это право на свободу собраний заключало бы в себе и право частных лиц на созыв таких собраний. По аналогии все вышеприведенное можно распространить на свободу уличных шествий, демонстраций и даже на сориентацию подписей, выражавших симпатию или протест, т. е. на все формы свободы проявления мнения.

На основе изучения приведенных примеров и практики не трудно прийти к выводу о том, что многочисленные, квалифицированные основными, гражданские права и сегодня не в отношении всех проявляются в качестве личного права, осуществляющегося абсолютным образом, скорее наоборот, — в качестве такого правомочия, принадлежащего коллективам или их членам, которое реализуется в системе массовых общественных организаций, иногда через общественного характера комитеты, непосредственно примыкающие к представительным органам государства, или же в рамках трудовых коллективов. С другой стороны, можно легко увидеть и то, что в ходе развития социалистических конституций все настойчивее выдвигается на передний план концепция, считающая довольно значительные гражданские основные права личными правами, личными правомочиями. Весьма очевидно, что несоблюдение четкого разграничения между личными и коллективными правами причиняет значительный ущерб и определенные затруднения. Иногда реализацию личных правомочий мы требуем там, где может и должен выступать только коллектив, или же допускаем необоснованное и противозаконное административное вмешательство в очень важных для всей общественной деятельности областях. Это положение может не только порождать напряженность в отношениях меж-

ду личностью и государством, но еще и ограничивать практическую реализацию правомочий массовых общественных организаций.

К сожалению, признание проблем и здесь не означает их решения. Сегодня научные исследования, правотворчество и правовая практика в этой области являются еще во многом должниками.

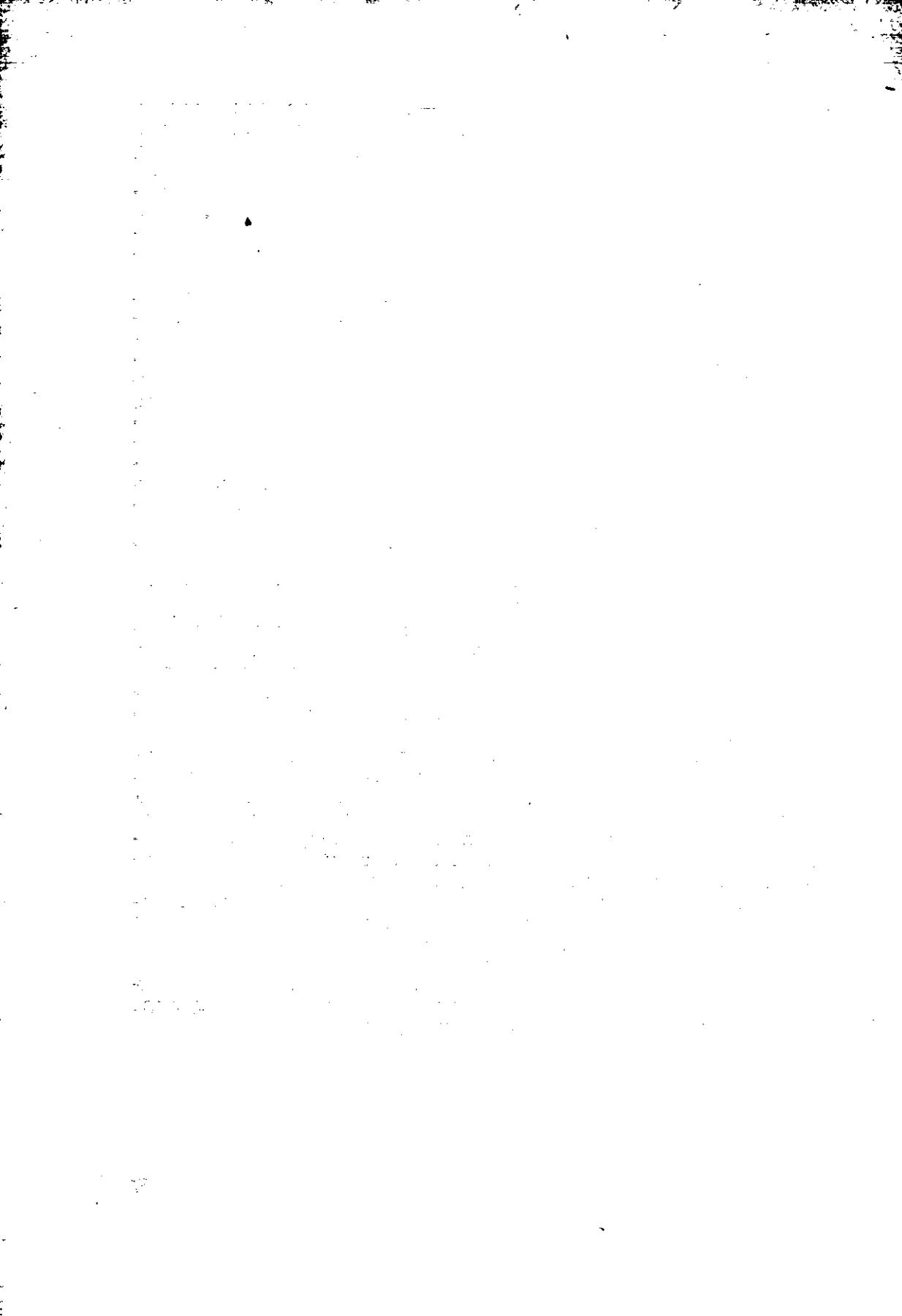
Опять, скорее в качестве примера, отметим, что советская конституция 1977 г. даже на сегодняшний день не признает права на объединение как личного правомочия граждан, хотя мы знаем непосредственно, что помимо крупных, массовых общественных организаций в Советском Союзе существуют и такие объединения и организации (т. е. организации не общественного характера), которые являются частными объединениями граждан. Это указывает на то, что и сегодня правовое регулирование объединения граждан в организации сохраняет на конституционном уровне прежнюю, выработанную правовой практикой, и уже отжившую форму. «В соответствии с целями коммунистического строительства граждане СССР имеют право объединяться в общественные организации, способствующие развитию политической активности и самодеятельности, удовлетворению их многообразных интересов.

Общественным организациям гарантируются условия для успешного выполнения ими своих уставных задач» — говорится в ст. 51-й действующей союзной конституции.

Что же касается нашего отечественного развития, то в разграничении коллективных и личных прав в конституции и подконституционном законодательстве во многих отношениях наблюдается определенный прогресс, однако и сегодня еще нужно многое предпринять в практической реализации личностных правомочий, заложенных в конституции. Наверное, будет достаточно, если вспомним, что в соответствии со ст. 54 венгерской конституции «закон определяет нормы, относящиеся к основным правам граждан», — однако в этом очень важном круге предметов правового регулирования относительно мало пригодных для непосредственной реализации норм права на уровне закона. Многие довольно значительные вопросы решаются правительственными или же только министерскими постановлениями, но, пожалуй, еще шире круг тех вопросов, где вообще отсутствуют необходимые для реализации конституционного права и непосредственного применения нормы права.

Точно также берет свое начало в период зарождения социалистической государственности, оставшаяся и до наших дней самой сложной проблемой соотношения государства и общества — создание и непрерывное функционирование такой системы институтов экономического управления, которая считалась бы с тем, что до тех пор пока существует государство, все общественные вопросы будут иметь политическую окраску; (поэтому пока имеются преимущественные политические органы и просто экономические органы.) В системе политических институтов, параллельно с результативностью и эффективностью труда, основное требование — хотя бы минимум стабильности власти, тогда как в системе экономических организаций основным является максимум экономической результативной деятельности. С учетом этих принципов является крайне необходимым, чтобы экономические функции обеспечивались не органами, созданными для осуществления власти, а такой самостоятельной организационной системой экономики, которая на основе своих собственных закономерностей осуществляет оптимальное использование средств производства, находящихся в рапоряжении у общества; в то же время, она должна соответствовать тем политическим требованиям, которые государственная власть

— заботясь о всеобщих интересах общества — предъявляет органам социалистической экономики. Мы хорошо знаем, что для создания организационной системы, удовлетворяющей этим двум требованиям, мы можем положиться, в первую очередь, на практический опыт социалистического строительства. Теоретическое наследие в этом отношении невелико. Маркс и Энгельс не рассматривали различий между государством, осуществляющим власть, и государством, занимающимся экономикой, разве что в той мере, что экономическую деятельность буржуазного государства — то ли его коммунальные предприятия, то ли бюджетное хозяйствование — они воспринимали просто в качестве вспомогательной деятельности государства, осуществляющего властные полномочия, как материальный приданок власти государства. Вероятно, когда социалистическая экономика высвободится из под рук государства, осуществляющего властные полномочия, тогда вновь необходимо будет пересмотреть: где эвентуально в современных развитых отношениях все еще имеются такие области экономики, которые можно рассматривать, главным образом, в качестве продолжения, обслуживающего приданка управленческого механизма. С этой возможностью скорее всего следует считаться, потому что рассмотрев изменение общественно-экономической роли государства, нам следует, кажется, полностью переоценить сложившийся до сих пор подход к государственному управлению. Действительно, критический анализ буржуазного государственного аппарата, далее, теоретические положения, унаследованные от утопистов, показывают, что государство является необходимым злом, чем меньше оно вмешивается в дела общества, чем меньше тратит на свои расходы и т. д., тем лучше. Все это политики просто перенесли на сферу экономики и с немалым успехом внедрили в общественное сознание, можно сказать, в каждой развитой стране, без учета общественной системы. Однако, государственное управление в развитых странах вообще, т. е. без реального учета общественных систем, в последнюю половину столетия подвергнулось значительным изменениям. Оно сохранило, правда, т. н. классическую функцию, которую осуществляют довольно уменьшенным аппаратом специалистов, однако, в значительной мере управление из т. н. исполнительно-распорядительного государственного управления постепенно преобразовалось в управление по планированию, обслуживанию и развитию. Это государственное управление нового типа, приспособливаясь ко все более дифференцированным требованиям граждан и общества, располагает уже целой сетью обслуживающих, распределительных, т. е. выполняющих и материальные операции, учреждений. Государственное управление, переплетающееся с целой системой обслуживающих учреждений, все более принимает такой вид, такой своеобразный облик, что во многих отношениях оно уже отграничивает, отделяет себя от классических управленческих организаций, функционировавших в качестве частей политической системы и своими организационными формами приближается к производственно-экономической сфере. Сегодня уже в отношении многих его элементов приходится считать государственное управление такой ценностью, которая является крайне необходимой в удовлетворении все растущих запросов граждан независимо от сложившихся общественных устройств.



ОРЗИХ М. Ф.

## РАЗВИТИЕ СОВЕТСКИМ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМОМ ЛЕНИНСКОЙ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Политико-правовой основой государственного управления, инструментом его познания, преобразования, совершенствования является советский конституционализм — теория, идеология и практика конституционного строительства Советского государства<sup>1</sup>. Действующие советские конституции и обновляемое в соответствии с ними законодательство обеспечивают нормативно-правовую формулировку ленинской концепции государственного управления, «позволяют тоньше, точнее регулировать различные стороны общественных отношений», включая организационные и управленческие отношения (5, с 64, 51), повышают конституционный потенциал управления.

1. Основателем теории социалистического управления является В. И. Ленин, который не только теоретически обосновал направления развития науки и практики управления в социалистическом обществе, но показывал образцы управленческой деятельности, «в совершенстве владел искусством руководства революционной борьбой и коммунистическим созиданием» (3, т. 13, с. 532). «Мы, — говорил Владимир Ильич, — партия большевиков, Россию убедили. Мы Россию отвоевали — у богатых для бедных, у эксплуататоров для трудящихся. Мы должны теперь Россией управлять» (2, т. 35, с. 172). В первые дни после Октябрьской революции В. И. Ленин требовал «приступить к органической работе управления», и, по воспоминаниям управляющего делами Совета Народных Комиссаров В. Д. Бонч-Бруевича, «было совершенно очевидно, что схема всего управления страной у него давно продумана и, можно сказать, отчеканена» (19, с. 131). А уже в апреле 1918 г. В. И. Ленин рассматривает задачу управления в качестве «главной, центральной» (2, т. 36, с. 172).

Ленинские идеи об управлении были развиты в партийно-политических документах, соратниками и современниками В. И. Ленина — Ф. Э. Дзержинским, М. И. Калинином, Г. М. Кржижановским, Н. К. Крупской, В. В. Куйбышевым, Г. К. Орджоникидзе, Я. М. Свердловым, И. В. Сталиным, П. И. Стучкой. Значительный интерес представляют работы ученых первых лет Советской власти: И. М. Бурдянского, А. К. Гастева, П. М. Керженцева, С. Г. Струмилина и др., монографическая и периодическая литература по проблемам управления, деятельность научноисследовательских учреждений. При этом следует учитывать, что в дореволюционной России наука управления практически отсутствовала. Вышедшие в предреволюционные годы работы А.А. Богданова (Мали-

<sup>1</sup> Ряд «научного порядка» функций советской конституции связывается и ее управленческой функцией (31, с. 54, 166), признается существенный вклад теории и практики советского управления в социалистический конституционализм (52, С. 16—17). В американской литературе встречается отношение к конституционализму как к философии государственного управления (49, р. 3).

новского) не привлекли внимания и нашли признание лишь недавно в связи с разработкой проблем кибернетики и теории систем (41). А. К. Гастев, обращаясь в 20-е годы к методологическим вопросам теории управления, ее характеру, месту в системе наук, подчеркивал, что «законы общественной механики и общественного управления» составляют предмет «совершенно новой науки», расцвет которой возможен «именно в нашей девственной стране» (17, с. 109). В новых условиях социалистических преобразований непригодными оказались также выводы зарубежной теории и практики управления: нельзя, писал П. М. Керженцев применительно к одному из направлений теории управления — НОТ, «танцевать от тейлоровской печки, изготовленной в Америке... Заграница вовсе не знает случаев, чтобы работа по НОТ начиналась и велась ячейками из самих рабочих. Там это — всегда дело администрации» (36, с. 25).

Советская школа науки управления складывалась на методологической основе марксистско-ленинского учения об обществе как сложном социальном организме, об общественно-экономической формации как диалектическом единстве сущностно-содержательных элементов, связанных объективными закономерностями и не допускающих произвольных комбинаций, о необходимости управления во всяком обществе. На основе обобщения революционного опыта организации трудящихся масс, изучения социальной реальности, научного обоснования задач управления и способов их решения, проверки управленческих программ, их корректирования исторически изменяющейся действительностью В. И. Ленин указал важнейшие пути создания под руководством Коммунистической партии системы управления страной и формирования науки социалистического управления.

Однако этот методологический и научно-практический потенциал<sup>2</sup> по ряду причин (35, с 47—49) не был полностью использован. Принятие Конституции СССР 1936 г. стимулировало теоретический интерес к управлению в государственно- и административно-правовом аспектах. Но общая теория управления в основном разрабатывалась на эмпирическом уровне, путем опытного изыскания и обоснования наиболее оптимальных управленческих решений. Это не могло обеспечить всесторонние научные исследования управления, раскрыть его возможности при социализме, но объясняет практические успехи в области совершенствования управления и не может игнорироваться при изучении и использовании исторического опыта управления социалистическим обществом. Подобный эмпирический подход, метод проб и ошибок признан партией нерациональным, связанным с неполным знанием закономерностей развития социализма (11, с. 294).

В этом отношении естественным является коренной перелом в научных исследованиях управления, интенсификации управленческой деятельности на научной основе именно в тот исторический период, когда была осознана потребность в концепции развитого социализма (конец 50-х годов) и сделан вывод о построении в СССР зрелого социалистического общества (во второй половине 60-х — на рубеже 60—70-х годов). XXIV съезд КПСС определил причины возрастаания роли управления, относимость его к узловым вопросам политики пар-

<sup>2</sup> По данным Д. М. Гвишиани в 1923—1937 гг. в СССР выходило около 20 журналов по проблемам управления и организации производства. В 1923 г. было опубликовано примерно 60 монографий, включая переводные. В 20-е годы теорией управления занимались более десяти научно-исследовательских учреждений (см.: 20, с. 14).

тии; XXV съезд партии, исходя из ленинского указания о том, что успех дела при правильной политической линии зависит прежде всего от организации, оценил ее и совершенствование управления в качестве решающего звена, важнейшего резерва партии в деле выполнения пятилетнего плана. «Решение проблем, которые перед нами стоят, — указывалось на XXVI съезде КПСС, — использование возможностей, которыми мы располагаем, во многом зависят от уровня руководства народным хозяйством, уровня планирования и управления» (5, с. 31).

2. Под воздействием этих партийно-политических выводов складываются научные направления: общей теории социального управления (управлении социалистическим обществом); государственного управления; управления социалистическим производством, хозяйственного управления. Существенное влияние на все эти направления оказала кибернетика, изучающая общие закономерности процесса «перевода сложной динамической системы из одного состояния в другое путем воздействия на ее переменные» (18, с. 5; 29, с. 29). Методологически такой подход наряду с другими идеями кибернетики, имеющими практическое значение при создании вычислительной техники, автоматических систем управления, его информационного обеспечения и др., оказались плодотворными. Однако выводы о том, что кибернетика впервые ввела «управление» в категорию важнейших общенаучных понятий (В. А. Бокарев), выдвижение на первый план «обобщения» проблем управления на основе техницизации, общности информационной структуры (Ю. А. Левада), объявление кибернетического подхода основой теории социального (следовательно, и государственного управления) (П. Н. Лебедев) были обоснованы подвергнуты критике (22, с. 131). В научно-практическом отношении эти представления ведут к игнорированию особенностей социального управления, волевой деятельности людей, недооценке роли права в управлении, организующих возможностей юридического инструментария управления.

Преувеличение роли кибернетического подхода в теории государственного управления оценено в современной литературе в качестве некорректного редукционизма, к которому отнесена также абсолютизация административно-правового взгляда на природу государственного управления (37, с. 55).

Новые конституционные законы (1977—1978 гг.) в значительной степени способствовали преодолению односторонности, ограниченности представлений об управлении, верному пониманию роли государства в системе управления, роли права в государственном управлении. Конституция СССР 1977 г. представила веский довод против исключительно административно-правового подхода к управлению, обращенного к юридическому опосредованию управлеченческих отношений, складывающихся в сфере исполнительно-распорядительной деятельности государства. Систематическое толкование ч. X Преамбулы, ст. ст. 108, 119, 131, 132, 146 Конституции СССР не дает оснований для вывода об исключительной управлеченческой прерогативе исполнительно-распорядительных органов. В частности, Верховный Совет «правомочен решать все вопросы», относящиеся к ведению Союза ССР, а Совет Министров СССР «правомочен решать все вопросы государственного управления, поскольку они не входят, согласно Конституции, в компетенцию Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР». Такая постановка вопроса соответствует характеристике Советов как «работающих учреждений», соединяющих «в лице выборных представителей народа и законодательную функцию и исполнение законов» (2, т. 33, с. 46; т. 34, с. 305). XXVI съезд КПСС и апрельский (1984 г.)

Пленум ЦК КПСС, связывая новый этап в работе Советов с принятием новых советских конституций, указали прежде всего на соединение в деятельности всех их звеньев законодательства, управления и контроля (4, с. 64; 7, с. 6).

Координирующее-контрольная, по существу управлеченческая работа Советов направляется и поддерживается партией, находит последовательное отражение в советском законодательстве 80-х годов, ибо эта работа «способствует своевременному выявлению и устранению недостатков, повышает общий тонус государственной жизни» (5, с. 64). При этом смысл усилий партии по улучшению управления, совершенствованию государственного строительства «состоит не только в том, чтобы избавиться от определенных недостатков и трудностей, что само по себе имеет огромное значение, но и в том, чтобы в конечном счете еще больше упрочить те основы, на которых зиждется социалистический образ жизни» (11, с. 240).

В этой связи обращает внимание формулировка ст. 9 Конституции СССР, которая, определяя дальнейшее развертывание социалистической демократии в качестве основного направления развития политической системы советского общества, органически связывает широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, повышение активности общественных организаций с укреплением правовой основы государственной и общественной жизни. Одновременно в Конституции (ч. X Преамбулы, ст. ст. 7, 48) выделяется наряду с управлением государственными делами — управление общественными делами, которое нельзя отождествлять с общественным управлением, осуществляемым советской общественностью как субъектом самоуправления. Управление общественными делами — это государственно-управленческое воздействие на организацию и деятельность советской общественности в различных организационных формах. Оно осуществляется государством (его органами) на основе верховенства (универсальности и высшей прерогативы) государственной власти, способной при помощи правовых средств подчинить любые организации и другие общности людей государственно-правовой воле народа. В этом одно из проявлений социалистической демократии, «демократии работающей, действующей», развитие которой — «процесс не стихийный, а управляемый» (5, с. 65; 4, с. 196). Он осуществляется под постоянным руководством партии и управленческим воздействием социалистического государства и права. Демократия программирует пути совершенствования права, сама получает «действенное звучание» с помощью нормативно-императивных форм, права (25, с. 10). В этом отношении характерный пример — конституционное закрепление демократических форм и методов усиления влияния народных масс на решение вопросов общегосударственного и местного значения (ст. ст. 5, 8, 48 Конституции СССР), отражение этих тенденций в планах законопроектных работ, использование возможностей демократизации порядка принятия управленческих решений (11, с. 291) при последовательном «укреплении авторитета законов Советской власти» (7, с. 13). Интересной представляется сложившаяся в ВНР практика юридической регламентации соглашений о сотрудничестве между общественными организациями и государственными органами. Венгерские юристы определяют эти соглашения как административноправовые договоры (Ш. Берени) считая их новым эффективным средством совершенствования управления (47, old. 7—12).

3. Конституционное решение вопросов о содержании, субъектном составе, задачах, принципах и целях государственного управления не только существенным образом отразилось на концепции управления в административно-право-

вой науке (30, с. 23), но обусловило становление новой концептуально оформленной теории.

В настоящее время на основе широкого понимания государственного управления, имеющего истоки еще в литературе 30-х годов и актуализированного в условиях подготовки, принятия, действия новых конституционных законов, доказывается необходимость создания единой государственно-правовой управлеченческой науки, теории государственного управления (37, с. 42–53), которая охватывает «всю совокупность проблем управления, осуществляемых государством, всеми его органами (таких, например, как политика, стратегия и тактика, Методика, стиль, техника, эффективность государственного управления), а также всеми отраслями права» (28, с. 193). Однако предмет, характер и место этой теории в системе научного знания остаются дискуссионными. Предложенный в литературе вывод о наличии целостной науки управления как марксистско–ленинской теории социального движения и развития (13, с. 253–254) относится не столько к состоянию специальной теории государственного управления, сколько к ее методологической основе — историческому материализму. Применительно к теории государственного управления положение осложняется отсутствием единого управлеченческого правопонимания. Нередко право представляется только как повелительно-охранительное, властно-административное средство. Правовая форма, фактически опосредствующая важнейшие социально-экономические отношения, интерпретируется как правовое средство организации определенной части отношений, а юридические (административные) методы управления оказываются разнорядковыми с научными методами.

Нерешенной остается научно-практическая проблема отраслевой принадлежности законодательства об управлении и связанный с этим вопрос о природе (характере) теории государственного управления: административно-правовой, юридико-государствоведческой, социологической или политологической. Комплексный характер этой теории также взят под сомнение, учитывая ее единство, складывающееся на стыке теории государства и права и социологии с преобладанием последней, в сферу которой она «больше входит» и поэтому должна стать специальным разделом социологии. Но, несмотря на то, что такое решение не предполагает исключения этой теории из общего цикла юридических наук (37, с. 43–44, 47, 49), она, видимо, в значительной степени теряет юридический характер, приближаясь к статусу социологии государства. Для того, чтобы социология сохранила научно-практическое значение в теории государственного управления не только в качестве «идейного», но и «инженерного» фактора, она должна получить юридико-отраслевую (нормативно-правовую) «привязку». Это обеспечит одновременно разработку организационно-политических проблем управления, не ограниченных традиционной юридической проблематикой, с сохранением преимуществ юридического анализа управления — нормативно-директивной основы на стадии правотворчества как управлеченческой деятельности и использования всего арсенала юридического инструментария на стадии оперативной управлеченческой деятельности.

Базовую юридико-отраслевую принадлежность теория государственного управления должна получить в государственном праве. Это объясняется, во-первых, фундаментальной в системе социалистического права позицией государственного права, обеспечивающей возможность привязки к нему управлеченческих элементов других отраслей права, снятие напряженности межотраслевых полей притяжения управлеченческих отношений; во-вторых, необходимостью

управленческо-правовой характеристики политической системы социализма — единого на самом высоком уровне организационных систем субъекта руководства и управления (см.: ч. X Преамбулы Конституции СССР); в-третьих, включением в предмет отрасли в наиболее цельном, системном виде юридической организации государства, что обеспечивает правовое опосредование взаимодействия государства с другими подсистемами политической системы социализма<sup>3</sup>, при одновременном выделении предметно зафиксированной группы однородных общественных отношений в единой сфере государственной деятельности — государственном управлении; в-четвертых, необходимостью использования государственно-правовых средств обеспечения социологического и психологического механизмов управления; в-пятых, органической связью государственного права с административным, для которого оно является профилирующим и при предложенном решении вопроса обеспечит однородность его предмета, ориентированного на отношения органов государственного управления и граждан, повышение гарантий осуществления прав граждан в их взаимодействии, взаимной ответственности с государством.

Кроме того, государственное право имеет непосредственную связь с единственной выделившейся в системе социалистического государства ведения специальной организационно-управленческой наукой — советским строительством, которое способно выполнять функции организационно-научной основы нормативного и ситуационного управления, управленческой деятельности, научной организации управленческого труда (НОУТ). В этом отношении также небезинтересны аргументированные предложения о расширении предмета государственного права за счет управленческих отношений, характеристике соответствующей отрасли науки как государственного права и управления (30, с. 29, 33); организация в академических институтах социалистических стран отделов (секторов), объединяющих исследовательскую работу по проблемам государственного права, государственного (советского) строительства и управления (например, в СССР, ВНР, ГДР). По номенклатуре специальностей Высшей аттестационной комиссии при Совете Министров СССР «государственное право и управление» составляет первый и единый раздел специальности 12.00.02.

На этих основаниях возможно предположить перспективность дальнейшего развития теории государственного управления как общей теории социалистического государства ведения, включающей специальные теории, в частности, ориентированную на государственное право теорию правового управления. Ее основным содержанием является: управленческо-функциональная характеристика права (право в системе управления); механизменно-управленческая характеристика права (юридический механизм управления); правовое обеспечение управления (интегрированная характеристика управленческого потенциала права) с определением предельной нагрузки на право в процессе управления; процессуально-правовая форма управления (юридическая процедура управления); ролевая позиция права в перспективе развития управления и перерастания его в коммунистическое самоуправление.

Совершенствование развитого социалистического общества характеризуется качественными изменениями в производительных силах и производствен-

<sup>3</sup> Государственное управление «с объективной необходимостью вовлекает в механизм своего формирования и реализации разнообразные элементы политической системы... Причем эти элементы тоже используют организующие и регулирующие способности государственного управления» (13, с. 86).

ных отношениях. «Новая пятилетка, — указывает К. У. Черненко, — прежде всего должна стать началом глубоких качественных изменений в производстве, пятилеткой решающего перелома в деле интенсификации всех отраслей нашего народного хозяйства». Это потребует более высоких качеств системы управления, его новых организационных форм, структур, институтов (8, с. 418—419, 440).

Таким образом теория и практика управления социально-экономическими процессами социализма прошла многолетний и содержательный путь. Это полностью опровергает утверждения буржуазных ученых о том, что «за пределами США» наука управления начала развиваться недавно (21, с. 29). В действительности «классическая» теория управления капиталистическим производством, источником которой были тейлоризм и фордизм, послужившие основанием для появления в начале XX века самого термина «научное управление» (Луис Д. Брандейс), не может оцениваться как наука управления. Это теория искусства управления, которое Тейлор определял «как основательное знание той работы, которую вы хотите дать рабочим и умение выполнять ее самым лучшим способом» (42, с. 26). В. И. Ленин одной из главных сторон системы Тейлора считал «утонченное зверство буржуазной эксплуатации» (2, т. 36, с. 189). А эта система отличается от фордизма (как, впрочем, и от других буржуазных теорий управления) лишь тем, что Тейлор стремился к максимальной выработке индивидуума, а Форд, который слыл даже среди предпринимателей деспотом (32, с. 72), ставил подобную задачу применительно к большим группам рабочих. При всех достижениях в области искусства, технологии и практики управления производством и необходимости использовать в условиях социализма эти достижения в «сочетании Советской власти и советской организации управления с новейшим прогрессом капитализма» (2, т. 36, с. 190), нельзя рассматривать многочисленные буржуазные теории в качестве науки управления.

Это прежде всего объясняется методологической несостоительностью; неспособностью буржуазной теории определить концептуально единый подход к проблемам управления, теоретическим плюрализмом, отсутствием общепринятой или доминирующей теории управления.<sup>4</sup> Наконец, следует иметь в виду, что все эти теории — от классической, явно игнорирующей личностный фактор, до более современных теорий «человеческих отношений», вводящей в управление поведенческие элементы, «эмпирической», синтезирующей идеи первых двух теорий, «социальных систем», считающей целью организации — «удовлетворение, достаточное для того, чтобы гарантировать» вклад членов «коалиции», в «организуемый процесс» (20, с. 35) — практически исходят из максимальной затраты человеческой энергии с целью дальнейшего развития производства и получения высоких прибылей. Характерным примером является исполнительный указ президента Рейгана ИУ № 12 291, отразивший действительное положение современных американских концепций управления, которые «постепенно трансформируются от общегуманистических, социальных целей (типа «охрана интересов рабочих», «всебоющее благо» и др.) до более ощущимых и реальных, соответствующих экономическим характеристикам «затрат и прибыли» (46, р. 291).

Но наука управления не может исходить только из экономических показа-

<sup>4</sup> Буржуазные специалисты в области управления определяют эту ситуацию как «джунгли» управленческой теории, в которых «бродят огромные слоны» — множество школ, направлений, теоретических конструкций (32, с. 10).

телей «затрат и прибыли» с ориентацией на получение наивысшего результата при максимальной энергоотдаче человека. Установка — добиться успеха, в частности, повышения эффективности производства, удешевления и повышения качества продукции, любой ценой — ненаучна в своих исходных началах. Безусловной для теории и практики социалистического управления является постановка вопроса — каким образом, «чем достигнуты успехи?» (2, т. 37, с. 90). Яркий пример — современные планы экономического и социального развития СССР, в которых предусматривается выполнение напряженных заданий «при сравнительно меньшем увеличении материальных затрат и трудовых ресурсов» (11, с. 209).

4. Ленинский подход, проявляющийся при решении современных социально-экономических задач и отраженный в теории и практике советского конституционализма, является убедительным подтверждением гуманистической направленности (закономерности) социализма, которая одновременно определяет содержание и перспективы социалистического управления. Действительно, «высшая цель общественного производства при социализме — наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей», а социальная цель государства — «расширение реальных возможностей для применения гражданами своих творческих сил, способностей и дарований, для всестороннего развития личности» (ст. ст. 15, 20 Конституции СССР). В соответствии с этими целями социалистическое управление направлено на обеспечение возможности и необходимости развития производства во имя человека в отличие от иных классовых типов управления, обеспечивавших совершенствование личностных сил человека в пределах достигнутого уровня производства и с целью его дальнейшего прогресса. Законом социалистического управления является обеспечение общественного прогресса, содержание которого — «производство основного капитала, причем этим основным капиталом является человек» (1, т. 46, ч. II, с. 221).

Отношение партии и государства к человеку как главному и бесценному богатству общества проявилось в законодательном закреплении высшей цели и главного смысла деятельности КПСС и Советского государства — «забота о благе человека труда» (12, ст. 115). Это реальное воплощение указаний XXVI съезда КПСС и последующих Пленумов ЦК партии о том, что «конкретная забота о конкретном человеке, его нуждах и потребностях — начало и конечный пункт экономической политики партии», а всенародная забота о благе человека — вообще высшая цель политики партии (5, с. 49; 6, с. 13).

Следовательно, исходным пунктом и конечной целью политического руководства КПСС и управленческой деятельности государства является личность. Отношение к личности как к основному компоненту социальной системы управления обуславливает необходимость и плодотворность личностного подхода в теории и практике государственного управления. Оно является преимущественно функцией человека и осуществляется преимущественно в отношении человека, а эффективность управления решающим образом зависит от человеческого фактора — «знаний, интересов, настроений людей» (9, с. 7). Применительно к управлению — это субъектная готовность к принятию и организации выполнения управленческого решения; объектная готовность к восприятию и реализации управленческого решения. В литературе верно отмечается, что адекватное научное описание системы государственного управления «без полноценного учета факторов, связанных с человеческой личностью, принципиально невозможно» (37, с. 296).

Этот вывод обоснован для всех уровней управления — от государства и общества до коллектива, семьи и индивида. Даже на макроуровнях политической жизни, где социально-классовая природа управления наиболее ярко проявляется, а субъектом управления выступает политическая система социализма в целом (ч. X Преамбулы Конституции СССР), управлеченческие отношения имеют не только общесоциальные, но и личностные характеристики, когда в отношениях между отдельными людьми затрагиваются классовые интересы. Поэтому наряду с традиционной системой методов науки государственного управления плодотворно использовать личностный подход к управлению, который органически включается в рамки общей методологии юридической науки, рассматривается как частнонаучный метод исследования (22, с. 73).

Личностный подход в теории государственного управления имеет не только научноведческие, но и политico-идеологические основания, предоставляя убедительные доказательства лжи буржуазной пропаганды о признании человека в условиях социализма лишь инструментальной ценностью, используемой для достижения целей партии и государства (50, Р. 631; 45, р. 125), откровенной фальсификации реального положения граждан в социалистическом управлении, права советских граждан на участие в управлении государственными и общественными делами. Одновременно этот подход к управлеченческой проблематике дает возможность показать разнообразие путей и средств отстранения трудящихся от управления государством и обществом в капиталистических странах, разоблачить буржуазную практику «государственно-монополистического дрижизма» (16, с. 145), «модификации поведения» и «направленного социального поведения», обеспечивающих жесткое управление человеческой деятельностью, «манипулирования» людьми, представляющими, по признанию самих западных ученых, наиболее изощренную «форму диктатуры», «власти меньшинства» (48, S. 214, 8).

В теории и практике советского государственного управления личностный подход не может быть ограничен характерным для права традиционно-нормативным анализом личности, функционирующей в определенной (управлеченческой) сфере общественной жизни. Необходимо преодолеть традиционное представление о том, что юридическая специфика рассмотрения личности заключается в отношении к ней как к носителю прав и обязанностей. Они, несомненно, важное условие существования личности в государственно-правовой сфере общества. Но конструкция «прав-обязанностей» является производной и обусловлена более фундаментальной, родовой (для государственно-правовой сферы) системой личностных качеств (правовое осознание действительности, правовая активность, правовое общение). Эти качества являются структурообразующими, они определяют возможность всесторонних (статических и динамических, онто- и аксиологических и др.) государственно-управлеченческих характеристик личности в сочетании с неправовыми<sup>6</sup>. Например, осуществление служебных функций должностного лица основано на оптимальном сочетании прав и обязанностей, но решающим образом опосредовано его интра- и интериндивидуальной характеристиками, нередко имеющими достаточную для права степень формализации и юридически закрепленными (адекватное представление государственно-правовой действительности, способность к осуществлению

<sup>6</sup> Реально существующее многообразие характеристик личности отражается в нормативно-правовых понятиях, оказывающихся в ряде случаев полисемантическими (ср. понятия «гражданин» и «трудящийся», «должностное лицо», и «руководитель» и др.) и поддающихся унификации с использованием именно понятия личности.

своих функций, возможность совмещения служебной роли с профессиональными, общественно-политическими, семейными и другими ролями, совместимость его личностных свойств с другими членами административного коллектива в процессе общения, взаимодействия, соподчинения).

Если практически в определенных областях государственно-правовой жизни возможно решить конкретную задачу, имеющую личностный смысл, не выходя за пределы правового статуса личности, то управленческий аспект государственно-правовой действительности исключает такую возможность. Здесь абсолютно необходимо конституционную концепцию права человека на участие в управлении государственными и общественными делами и основанную на ней отраслевую (межотраслевую) теорию управленческого статуса личности дополнить творческими концепциями, охватывающими качественное разнообразие государственно-управленческих явлений, связанных с личностью. В связи с этим плодотворными являются представления об относимости управленческих действия и решений к проблематике человекознания и выделении управленческой деятельности человека в качестве самостоятельного раздела теории управления.

Роль личности в подсистемах субъекта и объекта управления, в целом — основного элемента управленческих отношений и основного интегрирующего компонента управления требует преодоления недооценки личности в теории и практике государственного управления. В партийной печати уже указывалось на это применительно к проектированию технических систем без должного учета «человеческого фактора», отношение в этих случаях к человеку как дополнительному и весьма «неудобному» элементу в структуре управления, попытках «пристроить» человека к уже спроектированной системе управления, что не оправдано методологически, а на практике ведет к социально-экономическим просчетам (43, с. 64; 34, с. 195). Приводятся данные, свидетельствующие о том, что в автоматических системах управления от 20 до 53% ошибок связано с человеческой деятельностью, имеющей пределы своих возможностей, которые следует учитывать при создании и функционировании систем управления (14, с. 148—149).

В государственном управлении это проявляется в необходимости разработки квалификационно-должностных требований, предъявляемых к управленцу (соответственно — моделей специалистов, выпускаемых учебными заведениями); критерии оценки управленческой деятельности, ее стимулирования, в том числе оплаты не только по должности, но по качеству работы; системы стимулов повышения квалификации, «планирования карьеры, продвижения по служебной лестнице»<sup>6</sup>; типовых управленческих процедурограмм с фиксированным по этапам процесса управления, функциям и механизму управления соотношением профессионализма и демократизма.

При этом, естественно, нельзя сводить теоретические проблемы управления только к личностным его аспектам, а практику управления — к его личностным характеристикам, считать управление важнейшей сферой деятельности личности, абсолютизировать ее как «замкнутую социальную реальность»<sup>7</sup>. Система государственного управления и функциональное положение личности в этой системе определяются социально-экономической необходимостью, зако-

<sup>6</sup> Цит., ректор Института государственного управления ВНР Ф. Келемен (Известия, 1982, 5 марта). Подробнее о системе карьеры в государственном управлении в связи с профессиональной подготовкой см.: 51.

<sup>7</sup> Критический анализ литературы см.: 44, с. 26—27, 49—51.

номерностями политической системы социализма, основное направление развития которой конституционно закреплено (ст. 9 Конституции СССР), а центром управленческой деятельности признается Советское государство, которое в соответствии с ленинскими характеристиками конституционно определено как основное орудие строительства социализма и коммунизма (ч. I Преамбулы Конституции СССР).

5. Государство, указывал В. И. Ленин, «ни в коем случае не есть нечто инертное, оно всегда действует и действует очень энергично, всегда активно и никогда пассивно» (2, т. I, с. 336). В условиях социализма роль государства не только возрастает, но качественно изменяется. Из аппарата насилия, обеспечивающего наилучшие условия для эксплуатации трудового народа, государство превращается в орудие защиты революционных завоеваний народа, организатора во всех областях общественной жизни, включая глубинные, социально-экономические процессы. «В эпоху начавшегося обобществления экспроприированных у капиталистов средств производства государственная власть перестает быть паразитическим аппаратом, стоящим над производственным процессом; она начинает превращаться в организацию, непосредственно выполняющую функции управления экономикой страны.» В этой сфере аппарату социалистического государства «...суждено расти, развиваться и крепнуть, заполняя собой всю главнейшую деятельность организованного общества» (2, т. 38, с. 442; т. 36, с. 378). Это ленинское предвидение сбывается: главным содержанием всей деятельности партии и государства в зрелом социалистическом обществе стало руководство народным хозяйством (5, с. 31).

Социально-экономический потенциал Советского государства, его возможность оказывать управляющее воздействие на все стороны жизни общества обусловлены: во-первых, положением государства в качестве официального представителя всего общества, единой и единственной всенародной организации, представляющей все социальные классы и группы народа, все нации и народности, объединяющей всех трудящихся в пределах территории страны по признаку гражданства; во-вторых, верховенством (универсальностью и высшей прерогативой) государственной власти внутри страны и ее независимостью в международных отношениях (сouverенитетом государства); в-третьих, сосредоточением в ведении государства основной формы собственности (социалистический и единственный «хозяйствующий субъект» в масштабах всей страны; в-четвертых, сосредоточением в ведении государства основных духовных ценностей общества (система народного образования, научно-исследовательские, культурно-просветительные учреждения, средства массовой информации); в-пятых, правотворческой «монополией» государства, его исключительной компетенцией на издание правовых норм и установление порядка их применения (или делегировании функций правотворчества и правоприменения другим субъектам); в-шестых, наличием специального аппарата управления, организаций и принуждения, способного не только организовать объект управления, но подчинить его государственно-правовой воле народа (независимо от уровня подготовки объекта к восприятию общенародной воли, степени осознания единства общенародных, групповых и личных интересов); в-седьмых, наличием специального механизма, обеспечивающего внешнеполитические условия строительства социализма и коммунизма.

Политическая основа государства — Советы народных депутатов, являющиеся «Верховной государственной властью» (2, т. 33, с. 46) и осуществляющей на подведомственной территории руководство всеми отраслями государ-

ственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, принимающей решения, обеспечивающей их исполнение, контролирующей проведение решений в жизнь (ст. 93 Конституции СССР).

Формирующаяся в настоящее время концепция управленческой деятельности Советов, как единой управляющей системы, связана с повышением роли государства в целом, значимостью государственно-правового управления во всех сферах жизни общества. Это обусловлено прежде всего усложнением объекта управления, которое закономерно влечет усложнение (структурное и функциональное) субъекта управления. Отставание на определенных участках управляющей системы может привести к неполному знанию объекта управления, недостаточно эффективному управлению.

Это особенно важно учитывать в условиях общества зрелых социалистических общественных отношений, развивающихся на собственной основе, могучих производительных сил, единого народнохозяйственного комплекса, охватывающего все звенья общественного производства, распределения и обмена на территории страны (ч. V—VII Прэамбулы, ст. 16 Конституции СССР). Объект управления в этой сфере включает около 400 отраслей народного хозяйства (т. е. в три раза больше, чем в сер. 20-х годов), 45 тыс. производственных и научно-производственных объединений, комбинатов и предприятий, 22 тыс. совхозов и около 26 тыс. колхозов, около 10 тыс. межхозяйственных предприятий и организаций. На территории страны более 1,5 млн различного уровня самостоятельности хозяйственных организаций, совершающих ежегодно 6,5 трлн хозяйственных операций, свыше 2,5 млн трудовых коллективов. Современные промышленные предприятия, как правило, связаны с десятками и сотнями поставщиков, а номенклатура материально-технического снабжения с поставщиками комплектующих изделий исчисляется десятками тысяч наименований. Промышленная продукция, ассортимент которой вырос за последние 20—25 лет более, чем в десять раз, по удельному весу в мировом производстве составляет пятую часть (в 1913 г. — немногим более 4%).

Масштабы хозяйственной деятельности выдвинули на передний план задачу осуществления динамичного и сбалансированного развития экономики страны как единого народнохозяйственного комплекса, пропорциональный рост всех его отраслей и хозяйства союзных республик. Управленческое обеспечение этой задачи заключается в системной увязке работы промышленности, сельского хозяйства, транспорта и связи, межотраслевых и внутриотраслевых пропорций, определении экономических нормативов длительного действия, создания балансов производства и распределения общественного продукта, распределения трудовых ресурсов соответственно динамике основных фондов и т. д.

Эти задачи решаются на различных уровнях — от общегосударственного, регионального (экономические районы, национально-государственные, административно-территориальные регионы, территориально-производственные комплексы) до производственных объединений и предприятий.

Сложные управленческие задачи возникают в связи со складывающимися территориально-производственными комплексами, промышленными узлами, гигантскими стройками типа Саяно—Шушенской ГЭС, КамАЗа, Атоммаша, газотранспортного комплекса Уренгой—Помары—Ужгород и др., созданием и осуществлением комплексных общегосударственных, республиканских, межотраслевых и региональных программ, включая крупномасштабные программы типа программы форсированного развития нефтегазовой промышлен-

ности Западной Сибири. Только на Украине сооружается более 60 крупных промышленных узлов, сформированы целевые научно-технические и социально-экономические программы трех уровней — республиканские, отраслевые, региональные, по решению ряда актуальных задач введено в действие шесть республиканских комплексных программ. Центральное место занимают меры по реализации Продовольственной программы. В этом отношении первостепенная роль принадлежит рационализации управления агропромышленным комплексом, в системе которого сохраняется юридическая и хозяйственная самостоятельность его подразделений при условии планирования, финансирования, материально-технического снабжения всего комплекса как целостной системы. Это должно быть достигнуто путем управлеченческой координации и интеграции деятельности разноведомственных предприятий в сочетании с их максимальной самостоятельностью и инициативой на основе реального действия территориально-отраслевого принципа управления.

В связи с этим обращают внимание обсуждаемые в советской литературе варианты обеспечения комплексного развития территорий, осуществления разноуровневых программ: организация в центральном аппарате звеньев территориального управления, специализированных комитетов высших органов территориального управления, специализированных комитетов высших органов государственного управления Союза и республик, специализированных отделов в составе исполнкомов областных (краевых) Советов народных депутатов и координационных советов при исполнкомах этого уровня управления или координационных региональных советов в экономических районах и др.

Применительно к современным задачам управления необходимо теоретическое обоснование и поиск оптимального сочетания наряду с территориальным «срезом» управления территориального и отраслевого руководства. Здесь одна из первоочередных задач — преодоление ведомственной несогласованности, создание системы управления группами однородных и взаимосвязанных отраслей. В этом направлении приняты ряд эффективных мер — в Госплане созданы межотраслевые комплексные подразделения, межведомственная территориальная комиссия при Госплане с местонахождением в Тюмени, введены уполномоченные в экономических районах, образована Комиссия Совета Министров по вопросам развития Западно-Сибирского нефтегазового комплекса и др.

Решающее значение в этом отношении имеет расширение прав местных Советов народных депутатов в обоснованном расчете на то, что «это поможет обеспечить комплексное развитие экономики на местах, выставит более прочный заслон против ведомственности, позволит полнее удовлетворять многообразные запросы населения, улучшить его обслуживание» (7, с. 7). Реализацию огромного потенциала Советов, преодоление имеющегося еще расхождения «между богатейшими возможностями Советов и тем, как они используются на деле» (8, с. 438). К. У. Черненко связывает с ленинской идеей о полновластии Советов, которое «недостаточно формально декретировать... а необходимо еще практически наладить и проверять на регулярной повседневной работе управления» (2, т. 36, с. 278).

Действительно, осуществление всего объема предоставленных Советам прав, восполнение пробела в исследовании и регулировании практически существующих горизонтальных отношений между Советами, нормативно-правовое закрепление соответствующих обязанностей министерств, государственных комитетов, ведомств СССР и союзных республик в отношении Советов,

оптимальное распределение прав-обязанностей в области управления между территориальными и отраслевыми органами вплоть до производственных объединений и входящих в их состав подразделений, совершенствование и укрепление централизованного управления экономикой в сочетании с расширением прав производственных организаций направлено на «улучшение работы всего государственного и хозяйственного механизма, повышение ответственности кадров, организованности и дисциплины, дальнейшее наращивание экономического и оборонного могущества нашей Родины, подъем благосостояния советского народа» (3, с. 574).

6. Решение народнохозяйственных задач тесно связано с проблемами, требующими при принятии управленческих решений учета социальных последствий реализации этих задач (8, с. 582).

Советский конституционализм в этом отношении прежде всего обращается к ленинским идеям о связи экономики и демократии: «Отдельно взятый, никакой демократизм не дает социализма, но в жизни демократизм никогда не будет «взят отдельно», а будет «взят вместе», оказывать свое влияние и на экономику, подталкивать ее преобразование, подвергаться влиянию экономического развития и т. д. Такова диалектика живой истории» (2, т. 33, с. 79). Характерным проявлением этой связи является повышение роли Советов в хозяйственном строительстве при возведении на конституционный уровень единства системы Советов, их основных функций, общих принципов и форм деятельности, взаимоотношений с исполнительно-распорядительными органами и органами народного контроля, единого статуса депутатов всех Советов. Эти конституционные новеллы 1977—1978 гг. не ведут к усилению централизации Советов, а обеспечивают единство их системы, расширение сферы их деятельности в решающих областях жизни общества, укрепление демократического централизма, содержание которого закреплено конституционно: выборность всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетность их народу, обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих (ст. 3 Конституции СССР).

На этой основе формируется и действует система советского народовластия. В составе местных Советов (избранных в июне 1982 г.) 69,1% рабочих и колхозников, 50,1% женщин, 34% молодежи (до 30 лет). В составе депутатов Верховного Совета СССР (избранных в марте 1984 г.) 35,2% рабочих, 16,1% колхозников, 32,8% женщин, 22% молодежи.

Действующие конституционные законы представляют не только новый этап развития представительной демократии, но содержат большой потенциал непосредственной (прямой) демократии (ст. ст. 5, 8, 48—51 Конституции СССР), основанной на всенародном обсуждении и всенародном голосовании по важнейшим вопросам государственной жизни; на гарантированных правах граждан участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения; внесения в государственные органы и общественные организации предложений об улучшении их деятельности, критики недостатков в работе и др.

Ярким примером является действие политico-правового института всенародного обсуждения законопроектов. Эта форма демократии, не имеющая аналогов в истории досоциалистических государств, неизвестная современным буржуазным государствам, родилась в ходе первых русских революций, прошла период «митинговой» демократии и поднялась на новую ступень в зрелом со-

циалистическом обществе. Последовательно растет масса населения, активно участвующая в обсуждении вопросов местного, республиканского, общегосударственного значения. Если, например, в обсуждении проекта Конституции СССР 1936 г. участвовало более половины взрослого населения, то проект Конституции общенародного государства обсуждали 140 млн человек. В обсуждении Основного документа ЦК КПСС к XXVI съезду партии приняли участие более 121 млн человек — «состоялся общепартийный, всенародный референдум о главнейших направлениях деятельности КПСС» (4, с. 196). 110 млн советских граждан участвовали в обсуждении проекта Закона СССР (1983 г.) о трудовых коллективах и повышении их роли в управлении предприятиями, учреждениями, организациями.

Возрастает эффективность обсуждений. Так, по проектам Основ водного законодательства, Основ законодательства о народном образовании, Основ земельного законодательства поступило в постоянные комиссии Верховного Совета СССР по 3 тыс. предложений, по Основам законодательства о браке и семье — более 6 тыс., по проекту Закона о пенсиях в палаты Верховного Совета СССР поступило 12 тыс. предложений и замечаний, а по проекту Основ жилищного законодательства — 20 тыс. предложений. По проекту Закона о трудовых коллективах проведено 1 млн 300 тыс. собраний, на которых выступило 5 млн человек, соответствующими организациями получено 130 тыс. предложений и замечаний. Исходя из этого, 21 статья из 23 подверглась изменениям, включено более 70 дополнений и поправок. Более 30 тыс. предложений по различным вопросам совершенствования законодательства, опубликованных в печати, сосредоточено в действующей картотеке Всесоюзного научно-исследовательского института советского законодательства Минюста СССР.

Широкое участие граждан в формировании органов власти и управления, в контроле за работой государственных и общественных организаций, формулировании общественного мнения о разрабатываемых и проводимых в стране программах социально-экономического развития требует организации, фиксирования, учета в государственно-правовом строительстве общественного мнения, управлеченческого воздействия на деятельность народных масс, больших групп людей, результаты и эффективность этой деятельности. В зрелом социалистическом обществе обеспечены все условия для широкого участия масс в управлении государственными и общественными делами, привлечении трудящихся к управлению страной. Однако политическая активность не может оцениваться только по показателям привлечения людей в сферу управления, «присутствия» их в этой сфере. Необходимо активное, инициативное и эффективное участие трудящихся в политической жизни, «чтобы каждый мог испытать свою способность взяться» за дело управления государством. В. И. Ленин считал, что эта работа «подсильна и рядовому рабочему и крестьянину, обладающему грамотностью, знанием людей и практическим опытом» (2, т. 36, с. 204; т. 37, с. 414; т. 35, с. 198).

Эти ленинские указания реализуются в процессе поиска резервов дальнейшей демократизации государственной и общественной жизни, в частности, порядка принятия управлеченческих решений — «широкое обсуждение проектов таких решений в трудовых коллективах; обязательный учет в соответствующих случаях заключений профсоюзов, комсомола, женских организаций; максимально внимательный подход к предложениям трудящихся» (11, с. 291). Задача науки в связи с этим — выработать рекомендации по укреплению гарантий политических прав граждан, повышению эффективности участия масс в управ-

лении, определении этапов, стадий управленческого цикла, на которых участие трудящихся окажется действительно решающим, следовательно, высокоэффективным<sup>8</sup>. Так, использование демократических форм управления с привлечением больших групп трудящихся для решения оперативных вопросов управления или сложных проблем, требующих на определенных стадиях подготовки и принятия управленческого решения профессиональных знаний специалистов или применения властных полномочий, с возложением ответственности за принятые решения (непринятие решения), может привести к дискредитации демократических форм управления, «смещению» ответственности с должностного лица (органа управления) на коллективы трудящихся, собрания граждан и т. п., наконец, это нередко ведет к неэкономному расходованию рабочего и свободного от работы времени.

Вообще развитие демократии требует от общества материальных и иных затрат, но прежде всего общественного времени. К этим затратам следует относиться сознательно, что является показателем политической культуры.

Это — часть глобальной проблемы оптимального распределения общественных резервов времени, включая сферу государственного управления.

7. Марксистско-ленинская постановка вопроса о распределении времени общества и личности, организации, структуре социального времени, выделении и «наполнении» свободного времени, соотношении свободного времени человека, общества и свободного времени «для общества» (1, т. 23, с. 274; т. 46, ч. II, с. 216—217) дает основание рассматривать экономию времени не только как первый экономический, но и первый социологический закон функционирования, развития общества и государственно-правового строительства (1, т. 46, ч. 1, с. 117; 15, с. 331—338). «Выиграть время, — указывал В. И. Ленин, — значит выиграть все...» (2, т. 44, с. 50).

Управление — средство экономии времени, повышения производительности труда в материальном производстве и непроизводственной сфере. Оптимизация управления — процесс, направленный на экономию времени (15, с. 334). Одновременно управление является средством расширения объема свободного времени общества и личности — пространства для ее всестороннего развития (2, т. 2, с. 299), «мерилом богатства» (К. Маркс) общества и личности, условием дальнейшей демократизации — основного направления развития социализма (ст. 9 Конституции СССР). Следовательно, конституционные положения о деятельности Советского государства, ориентированные на рост производительности труда, повышение эффективности производства и качества работы, осуществления руководства экономикой на основе государственных планов экономического и социального развития, расширения реальных возможностей для применения гражданами своих творческих сил, способностей, дарований, улучшение условий и охраны труда, его научной организации, развитие массовой физической культуры и спорта, широкого использования духовных ценностей для нравственного и эстетического воспитания людей, повышения их культурного уровня (ст. ст. 15, 16, 20, 21, 24, 25, 27 Конституции СССР), обусловлены действием закона экономии времени, создают нормативно-правовую

<sup>8</sup> Это не исключает управленческой ценности недостаточно компетентного мнения трудящихся, которое не ведет к научно обоснованному, профессиональному решению в области управления, но «обращает внимание управленческих органов на ту или иную проблему, сосредоточивая их усилия на данной проблеме, делая ее предметом внимания правительства, министерства, исполнкома» (39).

базу государственно-управленческого обеспечения этой закономерности социализма.

Применительно к производству материальных и духовных благ, всего общественного продукта управленческая деятельность — «производительный труд, выполнять который необходимо при всяком комбинированном способе производства», а кадры управления — часть «совокупного рабочего персонала» (1, т. 25, ч. 1, с. 422; т. 23, с. 516—517). Отсюда следует, что производительность труда рабочего обусловлена производительностью в области управления, которое обеспечивает организацию труда, а улучшение управленческого труда — обязательное условие роста производительности материального производства. Управление, писал В. И. Ленин, должно исходить из достижения «наибольшей экономии сил и наименее производительного применения народного труда» (2, т. 28, с. 328).

Это относится не только к управляемой, но и управляющей подсистеме (системе субъекта управления), особенно учитывая недостаточные темпы роста производительности управленческого труда (т. е. объема выполняемой работы в единицу времени). Это, естественно, ведет, даже при верном понимании задачи сокращения и упрощения управленческого аппарата (7, с. 11), к «втягиванию» в сферу управления большого объема трудовых ресурсов. В значительной степени это объясняется усложнением процессов управления. Однако при осуществлении цели — «добиться оптимального соотношения численности работников, занятых на производстве и в управлении» (7, с. 11) — резервы еще значительны, прежде всего, по линиям информационного обеспечения управления и организации рабочего времени административно-управленческого персонала.

Научное обоснование управленческих решений требует использования научной информации. При этом 90% всех ученых в истории мировой науки — наши современники, половина результатов всех исследований, используемых современным человечеством, получены за последние полтора десятка лет, объем знаний удваивается каждые 10 лет (в некоторых областях — 1,5—2 год), а советская наука дает примерно треть научной продукции всего мира. Но изучение специальной литературы, как правило, занимает небольшой объем времени в практике распределения рабочего времени работника управления. Даже на передовых предприятиях страны, где серьезно относятся к организации управленческого труда, разрабатывают «графики», «методические рекомендации», на ознакомление руководителя с научной литературой отводится 1—2 часа в неделю, а практически это занимает менее 1% рабочего времени. Значительно больше времени занимает работа административно-управленческого персонала с документами, ведомственными актами, указаниями, инструктивными письмами и т. п.

Другим емким потребителем времени управленца являются заседания, включая временные издержки, связанные с организацией начала заседаний, регламента их работы, оперативки «на ходу» и т. п. В науке и практике управления предпринимаются меры для преодоления этих недостатков, вводится, например, коэффициент полезности совещаний, учет эффективности совещаний при премировании руководителей, предлагается «чековая система» с определением лимита на совещания в человеко-часах и др. (27, с. 30). Однако это решение частных вопросов, общая линия определена XXVI съездом КПСС — выработка «такого стиля работы, в котором органически сочетались бы исполнительность, дисциплинированность со смелой инициативой и предприимчивостью. Практичность и деловитость с устремленностью к большим целям. Критическое

отношение к недостаткам — с незыблемой уверенностью в исторических преимуществах избранного нами пути» (5, с. 51).

8. Соответствующий современным требованиям стиль управления на всех уровнях предполагает компетентность, знание дела, умение организовать людей, высокую политическую и правовую культуру работников управления. «Можно быть самым сильнейшим революционером и агитатором и совершенно непригодным администратором...», — писал В. И. Ленин, указывая на «косые свойства»правленческой работы (2, т. 40, с. 215).

Эти ленинские идеи восприняты партией в ее работе с кадрами, представляющими «действительно золотой фонд партии и государства» (7, с. 20) Исходя из этих идей с учетом задач Советского государства и его аппарата, получивших закрепление в конституционных актах, определяются конституционные основы кадровой политики (44, с. 39, 175), нормативно-правовые требования к современному руководителю.

Партия и государство постоянно проявляют заботу о подготовке кадров управления, создания «надежного резерва кадров» (5, с. 72), обеспечения обучения «делу управления всерьез» (2, т. 44, с. 370).

В настоящее время специализированную подготовку для различных уровней хозяйственного управления осуществляют: Московский институт управления и Томский политехнический институт, выпускающие «инженеров-организаторов производства»; Академия народного хозяйства, которая проводит 2-летнюю подготовку высшего звена (резерв выдвижения на должность министров и др. должности высшегоправленческого звена) и включает в свой состав Институт управления народным хозяйством с 3-месячными курсами для руководителей высшего звена; факультеты организаторов производства при экономических вузах с курсами переподготовки для различных звеньев АУП; межотраслевые институты повышения квалификации; центральные отраслевые институты повышения квалификации и их филиалы, где обучаются руководители среднего и низшего уровней, специалисты отраслей; факультеты и курсы повышения квалификации при вузах; срочные курсы при производственных организациях (38, с. 22).

В этой системе значительная роль принадлежит высшим юридическим учебным заведениям, которые пополнились за последнее десятилетие новыми факультетами. Ежегодный выпуск специалистов-юристов в целом, по мнению Минюста СССР, удовлетворяет потребностям. Одновременно констатируется, что еще значительная часть юрисконсультов, работающих в народном хозяйстве, не имеют высшего юридического образования (33, с. 105). Следует также учитывать расширение состава юридической службы, в системе которой работают около 65 тыс. человек, возросшие потребности в условиях агропромышленных объединений юридической службы, наконец, изменение ее функциональной характеристики. В организационном аспекте достаточно, в качестве примера, указать на преобразование в ряде министерств, ведомств юротделов в юридические управления (Минсельхоз СССР, Госбанк СССР), введение должностей заместителей руководителей по правовой работе (например, зам. директора тогбаз в системе Центросоюза), создание правовой службы в исполн комах местных Советов народных депутатов.

Задача подготовки высококвалифицированныхправленческих кадров актуализируется в связи с невозможностью роста штатной численности аппарата управления соответственно росту объема необходимой нашему обществуправленческой деятельности, постановкой новых весьма сложныхправленческих

целей, возрастания опасности управленческого устаревания (интеллектуального потенциала, техники и технологии управления). В этих условиях управленческая подготовка юристов приобретает особое значение, учитывая функциональные обязанности этой категории государственных служащих, для которых управление не только должность, но и профессия.

Независимо от вида юридического вуза и специализации, подготовка специалистов в этих учебных заведениях должна обеспечивать выпуск кадров, способных к управленческой деятельности, руководящей работе. От уровня подготовки зависит качественный состав управленческих кадров и соответственно — успех реализации целей и задач государства. «Если при одинаковых или сходных объективных условиях борьбы за построение нового общества, — указывает В. В. Щербицкий, — результаты могут быть и бывают порой разными, то причина прежде всего в том, что различными является уровень руководства, организаторской работы, политических и деловых качеств руководителей» (10, с. 34).

При этом научно-практическая подготовка юристов в области управления требует организации на основе программно-целевых методов, она должна быть целевой, специализированной. Это должна быть «подготовка специалистов, профессионально владеющих одной из форм социального управления с собственным ей арсеналом специфических средств управляющего воздействия» (23, с. 24). Например, работники современной юридической службы народного хозяйства должны быть готовы не только к осуществлению функций, связанных с договорной практикой, претензионной работой, консультированием, визированием документов, но и к формулированию квалифицированных советов хозяйственным руководителям в области планирования, организации труда и заработной платы, финансовой, снабженческо-сбытовой деятельности предприятий, кадровой работы, в целом правового обеспечения управления. Судебные работники должны иметь подготовку не только соответствующую их функциям, связанным с юридической деятельностью и судебным управлением, но, учитывая тенденции к расширению судебных функций в области управления, эти работники должны иметь необходимые знания по теории и практике деятельности государственной администрации.

Однако прежде всего нуждается в совершенствовании подготовка юридических кадров по государственно-правовой специализации юридических высших учебных заведений. В современных условиях это должна быть специально управленческая подготовка, включающая серьезное экономическое (в области конкретной экономики), психологическое (с выделением индустриальной психологии), этическое (с выделением этики государственной службы) и в определенной мере математическое (связанное с правовым обеспечением автоматических систем управления, информационно-поисковых систем, вычислительных центров) обучение. Естественно, что содержание учебного плана по этой специализации, определение групп студентов обусловлено действительной потребностью государственного аппарата. Для этого необходимо установить перечень должностей, занимаемых лицами с высшим юридическим образованием, включив в него широкий круг должностных наименований, в т. ч. системы хозяйственного управления. При этом подготовка по определенным должностям, например, работников общего и органструктурского отделов исполнкомов, может проводиться по программам факультетов (отделений) советского строительства, созданных в ряде юридических вузов. Одновременно необходимо развернуть специализированную подготовку в области государственного управле-

ния для земещения должностей зам. председателей исполкомов (один из них должен иметь юридическое образование), ответственных секретарей, юрисконсультов исполкомов, юрисконсультов органов хозяйственного управления на уровне производственного объединения и выше, где есть возможность в пределах юридической службы выделить специалистов по рационализации управления, соответственно — в органах социально-культурного и административно-политического управления. В этом отношении заслуживает внимания опыт работы первого социалистического Института государственного управления ВНР, выпускникам которого вручается диплом «организатора в системе государственного управления».

Возможно также организовать в структуре юридических вузов (видимо, наиболее целесообразно с учетом многопрофильной подготовки университетов — на юридических факультетах) отделения управления со специальными условиями приема. Здесь можно использовать опыт работы ряда советских вузов неюридического профиля, в которых с начала 70-х годов был установлен особый порядок приема, при условии среднего специального или незаконченного высшего и технического образования. Большие возможности содержит Постановление Совета Министров СССР от 15 июня 1981 г. «О дальнейшем совершенствовании подготовки специалистов с высшим и средним специальным образованием без отрыва от производства», предусматривающее обучение без отрыва от производства сроком до одного года по циклам дисциплин с выдачей соответствующего удостоверения.

Возможно также использовать предусмотренный в настоящее время прием в вузы лиц для получения высшего образования по второй специальности. На этом основании можно установить прием на государственно-правовую специализацию лиц со средним и высшим (незаконченным высшим) экономическим, инженерно-техническим, физикоматематическим образованием со сроком обучения 2—4 года (в зависимости от базового образования и стажа практической работы по базовому образованию или в сфере управления) с выделением для этой группы лиц специальной программы обучения.

Для организационного руководства осуществлением предлагаемых мероприятий должны быть созданы межведомственные органы (комиссии) при Минвузах республик, работающие во взаимодействии с Межведомственным советом по повышению квалификации руководящих работников и специалистов народного хозяйства при Минвузе СССР<sup>9</sup>.

Эти направления совершенствования работы по государственно-правовой специализации юридических высших учебных заведений в свете решений апрельского (1984 г.) Пленума ЦК КПСС о реформе общеобразовательной и профессиональной школы, «сопряженного развития всей системы народного образования», включая высшую школу (7, с. 19), можно рассматривать как начало существенной перестройки системы подготовки управленческих кадров юристов с использованием передового опыта советских вузов, особенно по организации заключения и исполнения кадровых договоров (26), практики подготовки работников управления в других социалистических странах.

<sup>9</sup> В литературе предлагаются другие варианты организационного оформления системы подготовки управленческих кадров, например, создание единого координационно-регулирующего органа (госкомитета СССР, управления госкомитета, отдела Совета Министров СССР) и выделение специального управления Минвузом СССР (38, с. 27).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. Изд. 2-е.
2. Ленин В. И. Полное собрание сочинений.
3. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. — М.: Политиздат, 1981.
4. XXVI съезд КПСС. Стенографический отчет. Т. I. — М.: Политиздат, 1981.
5. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.
6. Материалы внеочередного Пленума ЦК КПСС, 13 февраля 1984 г. — М.: Политиздат, 1984.
7. Материалы Пленума ЦК КПСС, 10 апреля 1984 г. — М.: Политиздат, 1984.
8. Черненко К. У. Народ и партия едины. Избранные речи и статьи. — М.: Политиздат, 1984.
9. Черненко К. У. Речь на встрече с избирателями 2 марта 1984 г. — Коммунист, 1984, № 4.
10. Щербицкий В. В. Кадровая политика: опыт и проблемы. — Коммунист, 1982, № 1.
11. Андропов Ю. В. Избранные речи и статьи. — М.: Политиздат, 1983.
12. Собрание постановлений Правительства СССР. Отдел первый. — М., 1983, № 21.
13. Атаманчук Г. В. Сущность советского государственного управления. — М.: Юрид. лит., 1980.
14. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом. — М.: Политиздат, 1977.
15. Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. — М.: Политиздат, 1981.
16. Банащак М., Фортольцер И. Человек и власть. — М.: Прогресс, 1973.
17. Бедрий Д. А., Корицкий Э. Б., Борисов Р. Х., Кравченко А. И. А. К. Гастев и наука о труде. — Экономика и организация промышленного производства, 1983, № 6.
18. Берг А. Предисловие. — В кн.: Бир С. Кибернетика и управление производством. — М.: Наука, 1965.
19. Бонч-Бруевич В. Д. Воспоминания о Ленине. — М.: Наука, 1969.
20. Гвишиани Д. М. Организация и управление. — М.: Наука, 1970.
21. Гурней Б. Введение в науку управления. — М.: Прогресс, 1969.
22. XXVI съезд КПСС и актуальные проблемы советского государственного управления. — Киев: Наукова думка, 1984.
23. XXVI съезд КПСС и правовые вопросы совершенствования хозяйственного механизма. М., 1982.
24. XXVI съезд КПСС и развитие Советского государства и права. — М.: Юрид. лит., 1982.
25. Демократия и право развитого социалистического общества. — Киев: Наукова думка, 1979.
26. Заказ на специалиста. — Правда, 1982, 16 мая.
27. Как уметь заседать. — Экономика и организация промышленного производства, 1983, № 6.
28. Керимов Д. А. Конституция СССР и развитие политico-правовой теории. — М.: Мысль, 1979.
29. Кибернетика — на службу коммунизма. Т. I. — М.—Л.: Госэнергоиздат, 1961.
30. Конституция СССР: проблемы государствоведения и советского строительства. — М., 1980.
31. Копейчиков В. В. Конституция развитого социализма: теоретические основы, сущность, функции. — Киев: Вища школа, 1979.
32. Кунц Г., О'Доннел. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. Т. I. — М.: Прогресс, 1981.
33. На повестке дня проблемы высшего юридического образования. — Правоведение, 1981, № 6.
34. Научно-техническая революция и человек. — М.: Наука, 1977.

35. Пискотин М. И., Лазарев Б. М. О развитии науки советского административного права. — Советское государство и право, 1975, № 4.
36. Попов Г. Х. Проблемы теории управления. — М.: Экономика, 1970.
37. Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — М.: Наука, 1981.
38. Рысина В. Н. Подготовка руководящих кадров как средство совершенствования управления народным хозяйством. — Советское государство и право, 1983, № 6.
39. Сафаров Р. А. Политический статус общественного мнения. — Социальные исследования, 1979, № 4.
40. Селиванов В. Н. Менеджеризм — апологетика современного капитализма. — Киев: Наукова, думка, 1977.
41. Сетров М. Н. Об общих элементах текстологии А. Богданова, кибернетики и теории систем. — Учен. записки кафедр общественных наук вузов Ленинграда. Зып. 8. — Л.: Изд-во ЛГУ, 1967.
42. Тейлор Ф. Административно-техническая организация промышленных предприятий. — М., 1918.
43. Укреплять взаимосвязь общественных, естественных и технических наук. — Коммунист, 1977, № 1.
44. Эффективность и качество управленческой деятельности (государственно-правовой аспект). — Киев: Наукова думка, 1980.
45. Aarans E. Philosophy for an Explosive World. Today's Values Revolution. Sydney, 1972.
46. Alviani J. D. Federal regulation: The new regiment. — Boston college environmental affairs law rev. 1981, vol. 9, No 2.
47. A Pest megyei tanácsok együttműködése tanácsi és nem tanácsi szervezetekkel az urbanizációs fejlődés szövetségében. Budapest, 1980.
48. Farber Y. Die manipulierte Mehrheit. Tübingen und Basel, 1971.
49. Fischer L. The constitution between friends: Congress, the president and the law. N. Y. St. Martin's press, 1978.
50. Handbuch des Weltkommunismus. Hrsg. von J. BochenSKI, J. Niemeyer. Freiburg—München, 1958.
51. Lőrincz L., Karrier rendszer a közigazgatásban. — Jogtudományi közlöny. 1982, 3. sz.
52. Sywestzzak A. Leninowskie zasady kontroli panstwowej. — Państwo i prawo, 1983. zesz. II.:

ИГНАЦ ПАПП

## О РОЛИ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ВЕНГЕРСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Общественные организации и движения действуют в нашей стране на прочной конституционной основе. Новые положения измененной в 1972 г. конституции закрепляют участие общественных организаций в социалистическом строительстве (ч. 1 § 4). Конституция гарантирует, далее, что для защиты социалистического строя и завоеваний социализма, для все более полного участия в общественной жизни и расширения культурной и воспитательной работы трудающиеся могут создавать общественные организации (ч. 2 § 65).

Вышеизложенное обуславливает необходимость описания исторического образования общественных организаций и движений страны, а также их основных черт, а затем и их ограничение от массовых движений. Существенным является также анализ и исследование взаимоотношений между решениями государственных органов — особенно представительных и административных органов — и содержанием функций общественных организаций по представительству и защите интересов с учетом сопоставления процесса принятия государственных решений. Наконец, необходим и схематичный показ тенденций развития общественных организаций и движений.

### 1

На общественные организации и движения внимание было обращено после Октябрьской социалистической революции, особенно в дискуссиях посвященных отношениям профсоюзов с государственными органами,<sup>1</sup> поскольку отделение профсоюзов от государственных органов произошло раньше чем образовалась целостная сеть общественных организаций и движений.<sup>2</sup> В усло-

<sup>1</sup> Antalffy György—Papp Ignác: *A politikai és a jogi tanok története*. (История политических и правовых учений.) Budapest, 1974, с. 354—358.

<sup>2</sup> Сюда относятся: профессиональные союзы; кооперативные объединения (колхозы); потребительские кооперативы; комсомол; добровольные общества; спортивные общества; общества оборонного характера; общества взаимопомощи; творческие организации (см.: Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое государство. Москва, 1972, с. 353—356.) С. А. Ямпольская подчеркнула, что партия (КПСС) является единственной среди общественных организаций, которая осуществляет руководство государственными органами и аппаратом и, тем самым, занимает среди общественных организаций особое место (см.: Пути исследования проблем общественных организаций. — Советское государство и право, 1969, № 3, с. 26.) С. А. Ямпольская указала также, в связи с общественными организациями, на то, что необходимо исследовать отношения между личностью и общественными организациями, а именно — какую роль выполняют общественные организации в процессе реализации прав граждан. Необходимо исследовать и то, каким образом удовлет-

виях развития Венгрии общественные организации и движения, особенно первоочередного политического характера, возникли после освобождения. В послевоенные годы (до 1949 г.) действовало бесчисленное множество массовых организаций, наиболее значительными из которых были профсоюзные и молодежные организации. С 1944 г. по 1949 г. в стране действовала многопартийная система и политическая власть была воплощена в форме партийного представительства. После ликвидации коалиции (1949 г.) была осуществлена значительная организационная концентрация, в ходе которой профсоюзы были реорганизованы в профсоюзы отраслевого характера, а различного рода молодежные организации, наоборот, объединили, между тем как народный фронт был оттеснен на задний план. Государственные органы в это время выполняли в первую очередь функции исполнителя задач и поэтому государственная бюрократия, административные органы чрезвычайно разрослись. Это одновременно приело к тому, что общественные организации и движения в целом были оттеснены на задний план.<sup>3</sup>

Начиная с декабря 1956 г. была вновь преобразована система венгерских государственных и общественных организаций и движений. Эту новую реорганизацию направляла ВСРП, которая прежде всего порвала с сектантскими, догматическими и ревизионистскими ошибками. ВСРП решительно заявила, что осуществление ее политики должны проводить коммунисты, работающие в государственных и общественных организациях, с помощью политических средств. В ходе реорганизации профсоюзов в 1957 г. было подчекнуто, что их независимость означает самостоятельность, так как добровольные непартийные организации обладают самостоятельной организационной жизнью и уставами. Было также изложено, что профсоюзы, с одной стороны, как органы защиты интересов, принимают участие в разрешении каждого дела затрагивающего интересы трудящихся (т. е. выражают в интересах трудящихся сформировавшиеся мнения и предложения), а с другой стороны, помогают в разрешении производственных и культурных задач, выступают против мероприятий нарушающих интересы власти рабочих. Несколько позже сформировалась роль ВКСМ и различного рода объединений и организаций по защите интересов. Отечественный народный фронт также был обновлен в 1957 г. При этом исходили из того, что такого рода движение является необходимым в условиях однопартийной системы, когда многопартийная система в нашей стране не имеет больше права на существование, поскольку в 1956 г. правое крыло этих партий не признавало ведущую роль ВСРП и строительство социализма вообще, как это было в период между 1944 и 1949 годами. Отечественный народный фронт расценивался как блок коммунистов и беспартийных, основу которого составлял союз рабочих и крестьян, но место в котором есть и для интеллигенции, мелкой буржуазии и для церковных организаций, так как и они объективно заинтересованы в строительстве социализма, в защите мира, но классовые противники бы-

---

воряют общественные организации потребностям личности и каким влиянием они обладают в формировании потребностей, интересов и требований личности. Естественно, что нужно принимать во внимание и те услуги, которые общественная организация предоставляет личности (см.: Общественная организация — право — личность. (Основные проблемы и направления исследования.) — Советское государство и право, 1976, № 3, с. 18.) В некоторых социалистических странах действующие немарксистские политические партии являются по существу организациями с характером представительства интересов.

<sup>3</sup> Szakács Sándor: A koalíció felszámolása és a politikai intézményrendszer torzulása. (Ликвидация коалиции и искашение системы политических институтов.) — В кн.: Válság és megújulás. Budapest, 1982, с. 239—255.

ли исключены из него. Было закреплено, что Отечественный народный фронт не ущемляет самостоятельности присоединившихся к нему общественных организаций, не руководит ими и не может принимать в отношении их обязывающих решений; он осуществляет только координационную деятельность на высшем уровне и играет существенную роль в ходе избрания народнопредставительных органов. В октябре 1945 г. государственные органы были заблокированы, армия и милиция — главным образом в центре — не смогли осуществлять свои задачи, то есть были парализованы. Деятельность же органов государственного управления была дезорганизована. В 1957 г. упомянутые звенья государственных органов преобразовали, некоторые министерства объединили, а численный состав сотрудников уменьшили. Был твердо подтвержден курс на увеличение самостоятельности советов и при этом было заявлено, что и беспартийные могут замещать любую должность в советах.<sup>4</sup>

В процессе реорганизации общественных организаций и движений был осуществлен принцип централизации (который заключался в том, что коренные общественные реформы начинаются только сверху и могут быть успешными только с использованием авторитета власти и многочисленных специальных познаний), далее, тот принцип, что общественные реформы необходимо распространить на все области общественной жизни, и, наконец, что в ходе общественных реформ, проводимых под руководством партии, необходимо использовать демократизацию и общественную договоренность.<sup>5</sup>

Главные характерные черты важнейших общественных организаций и движений, существующих и действующих<sup>6</sup> нашей стране в последние годы, следующие.

<sup>4</sup> Balog Sándor: *A politikai intézményrendszer megújulásának útja*. (Пути обновления системы политических институтов.) — В кн.: *Válság és megújulás*. Budapest, 1982, с. 257—274. Лакош Шандор перечислил элементы политики партии (ВСРП) по отношению к общественным организациям: в период между 1956 и 1962 годом главным методом партии было убеждение, она отвергла практику директивного партийного руководства, распространявшуюся на все области, и поддержала повышение самостоятельности руководимых ею органов; в период 1962—1968 г. было закреплено, что в аппарате центрального комитета нужно создать такие методы работы, в соответствии с которыми за исполнение партийных решений отвечают руководящие коммунисты массовых общественных организаций; было провозглашено невмешательство в текущие повседневные дела, но оставлена возможность вносить предложения для принятия по ним необходимых мер. При принятии решений необходимо принимать во внимание интересы, согласовывать их, так как осуществление интересов является условием контроля за осуществлением власти; необходимо также усиливать позицию общественных организаций, касающуюся возникших в процессе конкретного принятия решения противоположных точек зрения; необходимо вовлекать и специалистов в процесс выработки решений. Одновременно партия способствовала самостоятельности профсоюзов; в период начавшийся с 1968 г. была осуществлена реформа управления экономикой: децентрализовали принятие решений, стал усиливаться процесс институционализации проявления интересов. Это выражалось в углублении профсоюзной, кооперативной и т. д. защиты интересов. В наши дни является уже необходимым более дифференцированное представительство в защите интересов; следует решительнее осуществлять представительство частичных интересов; необходимо развивать механизм улаживания конфликтов; нужно вовлечь в разработку крупных партийных решений более широкий круг специалистов; нельзя удовлетворяться только сбором различных мнений, их необходимо сопоставлять и согласовывать. Партии же необходимо увеличить политически ориентированную роль, так как основная задача партии — синтезирование интересов, осознавая при этом общественные интересы. См. также: Lakos Sándor: *A politikai rendszer és a párt fejlődésének negyedszázados útja*. (Двадцатипятилетний путь развития политической системы и партии). — *Társadalmi Szemle*, 1984, 4. sz. 3—12. р.

<sup>5</sup> Bihari Mihály: *A politikai mechanizmus és a demokrácia*. (Политический механизм и демократия.) — В кн.: *Válság és megújulás*. с. 176.

<sup>6</sup> Дьердь Анталffи исследовал среди общественных организаций: профсоюзы, молодежный союз, народный фронт, кооперативы (см.: *Állam, politikai rendszer, társadalom*. (Го-

Профсоюзы<sup>7</sup> — в первую очередь, политические массовые организации, связывающие партию и государство с трудящимися. Устав профсоюзов упорядочивает их организационное устройство и деятельность и государственные органы не могут осуществлять контроль над профсоюзами. Своей работой они защищают общие интересы народа, власть рабочего класса, поддерживают строительство социалистического общества, защищают и представляют не только интересы своих членов, но также и интересы различных коллективов и отдельных трудящихся, что одновременно гарантируется и правовыми нормами в случае столкновения интересов или правонарушений.

Союзы кооперативов<sup>8</sup> являются не только общественными организациями и представительными органами защищающими интересы, но выполняют также информационную, справочную и рекомендационную роль. Территориальные союзы кооперативов создают сами кооперативы и сами же управляют ими. Кооперативы можно подразделить на сельскохозяйственные и промышленные кооперативы, которые в общем являются добровольными ассоциациями, объединяющими имущество своих членов, осуществляют демократическое самоуправление, созывают общее собрание, выбирают и отзывают свое руководство. Однако кооперативы действуют в нашей стране не только в области сельского хозяйства и промышленности, но и в области товарооборота (потребления), а также в области удовлетворения некоторых потребностей населения (например, потребности в квартире). Устав кооперативов необходимо представлять для утверждения государственным органам, а сами кооперативы зарегистрировать. Территориальный союз не может принимать или выносить решения обязательные для кооперативов. Созданные на съездах отраслевых кооперативов всевенгерские отраслевые советы, которые также являются органами представительства интересов, создают единый всевенгерский совет кооперативов. Кооперативные отраслевые советы и всевенгерский кооперативный совет действуют под надзором государства.

Венгерский коммунистический союз молодежи (ВКСМ)<sup>9</sup> — добровольный союз молодежи, в первую очередь, является массовой организацией полити-

сударство, политическая система, общество.) Budapest, 1979, с. 242, с. 234, с. 251, с. 268.) Адам Антал рассмотрел, кроме вышеупомянутых организаций, ВСРП, союзы национальных меньшинств, всевенгерский союз мелких ремесленников, всевенгерский союз мелких торговцев, рабочую милицию, добровольную народную дружину, общества и объединения и др. (см.: Társadalmi szervezetek. (Общественные организации.) — В кн.: Állam- és Joggárdmányú enciklopédia, Budapest, 1980, с. 1635—1638.) Бериньи Шандор перечислил главные типы общественных организаций: максистско-ленинскую партию; массовые политические движения (Отечественный народный фронт, женское движение и движение за мир); непролетарские партии; массовые политические организации (профсоюз, ВСКМ); Венгерское общество Красного Креста как массовую организацию неполитического характера; общества и объединения; кооперативы и их союзы; торговые палаты; Всевенгерский совет потребителей; жилищные комитеты как общественные организации представительного характера; родительские комитеты как организации общественной деятельности. (см.: Magyar Államigazgatási Jog. (Венгерское административное право.) Budapest, 1984. с. 496—501.)

<sup>7</sup> Папп Игнац: Связь профессиональных союзов с органами государственного управления. Szeged. Acta Jurídica et Politica. Tomus XXIV. Fasc. 6. с. 3—12. Количество первичных профсоюзных организаций в нашей стране в 1980 г. было 7 515, а число их членов — 4 млн. 326 тыс. человек (см.: MSZMP KB előzetes jelentése a XII. Kongresszus küldötteinek. (Отчет ЦК ВСРП делегатам XII съезда.) Budapest. én. Rövidített szöveg с. 8.)

<sup>8</sup> Число членов кооперативов в 1980 г. составляло (включая сельскохозяйственные, промышленные, строительные, потребительские, торговые, сберегательные и жилищные кооперативы) 4 млн. 577 тыс. человек (см.: Отчет ЦК ВСРП делегатам XII съезда. с. 9.)

<sup>9</sup> В 1980 г. ВСКМ был представлен деятельностью 30 тыс. первичных организаций, число членов — 1 млн. 250 тыс. человек (см.: Отчет ЦК ВСРП делегатам XII съезда. с. 8.)

ческого характера, помощником и самодеятельной организацией ВСРП. ВКСМ одновременно обеспечивает целостное единство венгерской молодежи, стремясь, с одной стороны, поднять всю венгерскую молодежь на полное завершение строительства социализма, а с другой стороны — проводит значительную деятельность в области защиты интересов молодежи сотрудничая совместно с государственными органами. На ВКСМ не распространяется государственной надзор.

Особое значение в осуществлении союзнической политики партии имеет движение Отечественного народного фронта<sup>10</sup>, а также его органы, так как в строительстве социализма заинтересованы каждый венгерский коммунист и беспартийный, все классы и слои нашего общества. С одной стороны, Отечественный народный фронт — политическая группировка, в которой при участии и под руководством партии работают вместе важнейшие общественные органы нашей страны, а с другой стороны — широкое массовое движение, в рамках которого осуществляется взаимная поддержка всех классов и слоев общества с целью строительства социализма. Деятельность народного фронта распространяется на всю область общественного труда и тем самым деятельность его органов и активистов по представительству интересов и выявлению проблем является весьма значительной. Особенно важной является представительная деятельность Всевенгерского совета потребителей, действующего в рамках Отечественного народного фронта, и заключающаяся в том, что совет потребителей может представлять покупателей, выступать с инициативой проведения проверок и т. д. Важным, далее, является участие народного фронта в акциях, направленных на осуществление задач городской и сельской политики. Весьма значительной является еще и так называемая публично-правовая деятельность народного фронта в ходе которой он участвует в выборах парламента и советов.

Союзы национальных меньшинств<sup>11</sup> также являются самостоятельными общественно-политическими организациями, которые представляют национальные права и интересы национальных меньшинств являющихся венгерскими гражданами. Население национальных меньшинств охватывают: Демократический союз южных славян венгрии, Демократический союз немцев венгрии, Демократический союз словаков венгрии и Демократический союз румын венгрии. Упомянутые союзы обеспечивают национальные права населения национальных меньшинств и их осуществление как в коллективных, так и в индивидуальных рамках, а также поддержание их национальной культуры. Союзы национальных меньшинств действуют в рамках Отечественного народного фронта в качестве самостоятельной организации и сотрудничают с государственными органами.

Общества и объединения<sup>12</sup> являются общественными организациями от-

<sup>10</sup> В Отечественном народном фронте в 1980 г. действовало 4 239 комитетов народного фронта со 107 тысячами избранных членов (см.: Отчет ЦК ВСРП делегатам ХII съезда, с. 8.) Значительными являются также Всевенгерский совет мира и Всевенгерский совет венгерских женщин — как руководящие органы женского движения и движения за мир, Венгерский оборонно-спортивный союз (с 5 тыс. клубов), Венгерский красный крест (с 12 тыс. 763 первичными организациями и с 1 млн. 510 тыс. членов), Общество Венгерского-Советской дружбы (с 1 559 коллективными членами).

<sup>11</sup> См: Együtt a nemzetiségekkel. (Вместе с национальными меньшинствами. Редактор и составитель — Фодор Питер и др.) Budapest, 1984, с. 85, с. 112.

<sup>12</sup> Количество обществ и объединений было в 1982 г. 6 570, а число их членов — 2 304 500 человек. Выделяются среди них Общество по распространению научных знаний с 24 тыс. членов.

раслевого характера, это, в первую очередь, не политические организации, хотя и осуществляют деятельность в общественных интересах. В обществах граждане обычно объединяются на основе своих личных специфических устремлений, способностей и склонностей с той целью, чтобы коллективной взаимоподдержкой осуществить их в действительности, используя преимущества организационных рамок. Правовые нормы закрепляют способ образования, основные принципы организационного построения и деятельности обществ и объединений и над ними, в соответствии с уставными целями, компетентные государственные органы осуществляют надзор, начинаящийся с регистрацией такого общества, но помимо надзора государственные органы предоставляют также обществам и объединениям профессиональную помощь. В нашей стране действуют общества различного характера: научные (например, Венгерское общество историков), архитектурные (например, Градостроительное общество Шопрона), общества по распространению знаний (например, Общество по распространению научных знаний), социальные (например, Первое общество взаимопомощи и обеспечения работников Венгерских государственных железных дорог), профессиональные (например, Ассоциация венгерских юристов), военно-спортивные (например, Венгерское военно-спортивное общество).

Всевенгерский союз мелких ремесленников (ВСМР) также частично является организацией общественного характера и действует под надзором Министерства промышленности. С одной стороны, эта организация помогает приобщиться объединившимся в таком союзе мелким ремесленникам к строительству социализма, а с другой стороны, является организацией по защите их интересов, объединяя в обязательном порядке на основе правовых норм в свои ряды мелких ремесленников страны. Всевенгерский союз мелких торговцев (ВСМТ) обладает такими же характерными чертами, как и предыдущий союз, только действует под надзором Министерства внутренней торговли.

К коллегиям можно отнести, например, Коллегию адвокатов. Коллегии адвокатов являются самоуправляемыми общественными организациями основанными на правовых нормах и действующими под надзором государства. Членство в коллегии адвокатов является неотъемлемым условием деятельности в качестве адвоката. Задача коллегии заключается в выработке своих мнений и предложений по вопросам правотворчества и правосудия, далее, в защите коллективных интересов адвокатов, в руководстве и контроле за работой адвокатов и в проведении дисциплинарного производства.

Общие характерные черты вышеупомянутых общественных организаций можно обобщить следующим образом. Общественные организации выступают от имени общества или своих членов и в соответствии с законом не могут осуществлять государственно-властных полномочий. В соответствии с законом деятельность и организационную структуру общественных организаций закрепляют так называемые уставы. Члены общественных организаций объединяются на добровольной основе и все без исключения участвуют в создании вмущественной основы общественных организаций (например, платят членские износы и т. д.). Общественные организации участвуют в выборах своих руководи-

---

нов (эту организацию в 1984 г. в законодательном порядке утвердили в качестве общественной организации), Союз научно-технических обществ с 32 обществами-членами и 155 тыс. индивидуальных членов. (См.: Dr. Jobb Sándor: Egyesületi élet Magyarországon. (Жизнь обществ и объединений в Венгрии.) — *Statisztikai Szemle*. 1984, No 8—9. с. 821—823.)

дящих органов, а лица, добровольно работающие в общественных организациях, — но не в их штатном аппарате, — выполняют свою общественную деятельность бесплатно, не в качестве своей основной профессии.<sup>13</sup> Мы полагаем, что только такие общественные образования можно считать общественными организациями, в узком смысле этого слова, в которых члены участвуют в осуществлении задач организации без оплаты и где числящиеся на учете члены — за исключением небольшого количества работающих на должностях в аппарате общественной организации — материально участвуют в поддержании имущественной основы общественных организаций.

Однако вместе с общественными организациями, взятыми в смысле узкого понимания, действуют и движения, общественные объединения (например, Отечественный народный фронт и др.). Эти общественные движения только в исключительных случаях характеризуются наличием членских отношений (например, в Болгарии),<sup>14</sup> а в общем материальное участие членов не характерно, но типично, что в рамках движений члены общества принимают участие в организации исполнения целей и задач, стоящих перед социалистическим обществом, добровольно, без оплаты. Различные движения и общественные объединения, созданные на основе идейных убеждений, также создают свои рабочие и руководящие органы с помощью делегированных представителей объединенных в них организаций, которые всегда обладают представительным характером и поэтому распостранять на них понятие общественной организации было бы необоснованным. Подчеркнем также и то, что различные общественные движения также располагают небольшим оплачиваемым аппаратом и определенной имущественной основой.

Есть еще организации частично общественного, а частично государственного характера (например, рабочая милиция, добровольная народная дружина, комитет народного контроля, жилищные комитеты). Эти смешанного характера организации, органы, с одной стороны, создаются государственными органами, находятся в подчинении у государства, но действуют на общественных началах.

С точки зрения взаимоотношений государственных органов и общественных организаций весьма важно выявить общие характерные черты государственных органов. Государственные органы выступают от имени государства и характеризуются наличием государственно-властных принудительных полномочий. К этим последним относятся, например, правотворческие полномочия, а также возможность применения законного (правомерного) государственного принуждения в случае нарушения норм права. Можно установить, что государственные полномочия могут быть различного характера, содержания и объема в зависимости от того, какой тип государственного органа их осуществляет. Особенно различны содержание и объем государственно-властных полномочий, осуществляемых представительными и административными органами, а также органами суда и прокуратуры. Существенное их различие — по отношению к

<sup>13</sup> См.: Адам Антал: Общественные организации. с. 1636—1637. В монографии «Марксистско—ленинская общая теория государства и права. Социалистическое государство» подчеркнуты характерные черты общественных организаций и особенно то, что они обладают определенными целями и располагают своим организационным единством, структурой и составом (с. 346—349).

<sup>14</sup> См.: Адам Антал: Общественные организации. с. 1638; Марксистко—ленинская общая теория государства и права. Социалистическое государство. с 351.

общественным организациям — заключается в том, что структуру и организацию государственных органов всегда устанавливают нормы права, а государственную работу выполняют путем избрания или назначения на должность в качестве своей основной профессии за заработную плату или вознаграждение.<sup>15</sup>

## II

Общественное предназначение общественных организаций тесно связано с управлением социалистического общества. Общественные организации и движения вместе с государственными органами являются важными факторами в управлении социалистическим обществом выполняя определенные функции.

В 1956 г. XX съезд КПСС высказался за то, чтобы увеличить вес общественных организаций по сравнению с государственным аппаратом путем перераспределения полномочий и передачи им отдельных функций государственных органов. В ходе воплощения этой концепции на практике в большинстве социалистических стран, в том числе и в нашей стране, управление спортом возложили на общественные организации; профсоюзы и ВКСМ также стремились приобрести новые полномочия. Между тем можно установить, что этот способ, то есть передача отдельных функций государственных органов общественным организациям, не единственный путь: нельзя забывать, что социалистическое государство перерастает в общественное самоуправление, а этот процесс не исчерпывается передачей функций, так как передача функций всего только один из путей перерастания социалистического государства в общественное самоуправление.<sup>16</sup> Проводившиеся в нашей стране в 60-х годах дискуссии показали, что увеличение веса общественных организаций нельзя рассматривать в качестве проблемы полномочий.<sup>17</sup> При исследовании оказавшейся в центре дискуссии функции социального обеспечения профсоюзов было установлено, что выполнять государственные задачи, отдельные функции и полномочия без оплачиваемого аппарата и применения государственного принуждения, исключительно путем убеждения — невозможно, поэтому социальное обеспечение остается государственной задачей и тогда, когда ее доверяют общественным организациям, а именно — профсоюзам. Профсоюзы в процессе управления социальным обеспечением руководят целой отраслью государственного управления,<sup>18</sup> на основе законных полномочий, но таким образом, что им требуется для этого штатный оплачиваемый аппарат, которым как раз и являлись государственно-управленческие органы, располагавшие правотворческими и право применительными полномочиями и административной властью, кроме того,

<sup>15</sup> См.: Адам Антал: Общественные организации. с. 1636—1637; Марксистско—ленинская общая теория государства и права. Социалистическое государство. с. 376—377. В этой монографии указывается на то, что в государственных органах работают или делегаты или должностные лица, а в общественных организациях — члены. Далее, в государственных органах отношения между должностными лицами закрепляют нормы права, а в общественных организациях внутренние организационные нормы, кроме того, в государственных органах иерархия и властные полномочия имеют большое значение.

<sup>16</sup> Марксистско-ленинская общая теория государства и права. Социалистическое государство. с. 390.

<sup>17</sup> См.: Schmidt Péter: Szocializmus és államiság. (Социализм и государственность.) Budapest, 1984, с. 51—55.

<sup>18</sup> См.: Kovács István: A szocialista alkotmányfejlődés új elemei. (Новые элементы развития социалистической конституции.) Budapest, 1962, с. 178.

профсоюзы для указанных отраслевых задач и связанных с ними полномочий получали материальное обеспечение из государственного бюджетного фонда. Тем самым не были осуществлены те важные условия, которые вместе с перераспределением полномочий (передачей отдельных функций государственных органов общественным организациям) позволили бы отказаться от оплачиваемого штатного аппарата и от властного принуждения. Если эти упомянутые условия являются необходимыми то тогда мы не можем говорить о передаче отдельных государственных функций общественным организациям, хотя профсоюзы и пользуются авторитетом в обществе и являются организациями представляющими всенародные интересы. Хотелось бы подчеркнуть также и то, что характер задач определяется не характером органов выполняющих эти задачи, а, главным образом, характером применяемых средств. В ходе дискуссии прозвучала мысль и о том, что в процессе повышения роли общественных организаций передача полномочий является формальным подходом и методологически неверным (так как сюда присоединяется оплачиваемый аппарат и государственно-властные полномочия).

Вопрос однако заключается в том, что какими средствами можно и нужно повысить роль общественных организаций (а по нашему мнению и общественных движений)?

Процитируем в качестве отправной точки зрения следующие положения: «выдающимся результатом нашего развития (после 1956 г.) является выяснение роли и места общественных органов, правильное формирование связанныго с ним отношения. Партии нужно было изменить прежнюю практику, при которой самостоятельность общественных органов осуществлялась только внешне, а в действительности они играли чисто исполнительную, подчиненную роль. Естественно, что такое искажение сильно способствовало тому, что связи партии с массами были ослаблены и расшатаны. Партия признала эти тяжелые ошибки и осознала, что с большинством трудящихся, — а значит и с беспартийными, составляющими более чем 90% населения, — ее могут связать, в первую очередь, общественные организации. Поэтому декабрьское решение ЦК 1956 года, а также июльскийplenум партии 1957 года настоятельно подчеркивали, что нужно крепче опираться на общественные органы.... Определили — прежде всего для профсоюзов — двойные функции: помочь социалистическому строительству и представительство членских интересов.»<sup>19</sup> Позже упоминание было сделано на их активном участии в формировании политики и осуществлении власти. Общественные организации, например, профсоюзы не являются таким образом приводными ремнями, вращающимися только в одну сторону — сверху вниз, а постоянными участниками осуществления и формирования политики и, в тоже время, одной из важнейших задач профсоюзов является защита интересов своих членов. Другие авторы также подчеркивают, что общественные организации являются добровольно созданными объединениями людей, которые обеспечивают определенные организационные рамки для инициативной деятельности, направленной на достижение определенных целей.<sup>20</sup> Подчеркивают также и то, что после прихода рабочего класса к власти могут действовать только такие общественно-организационные формации, которые наряду с представительством специфических интересов различных обществен-

<sup>19</sup> См.: Lakos Sándor: Politikai rendszerünk kérdései. (Вопросы нашей политической системы.) Budapest, 1983, с. 124—125.

<sup>20</sup> См.: Дьердь Анталфи: Указ. соч., с. 233; Адам Антал: Указ. соч., с. 1635.

ных слоев участвуют и в строительстве социализма или коммунизма своими собственными методами и своеобразными средствами.<sup>21</sup>

На основе вышеприведенного можно поставить вопрос: любая ли организация или движение, располагающая и не располагающая членскими отношениями, обладает двойной функцией? Основу для такой постановки вопроса дают предыдущие размышления. Однако осуществление этих двух функций связано с многочисленными задачами. Верно отмечает в своей монографии Дьердь Анталфи, что общественные организации сотрудничают с государственными органами в разрешении общественных задач, далее, участвуют в некоторых случаях в принятии государственных решений, организовывают выполнение этих решений, осуществляют общественный контроль.<sup>22</sup> Подвергая эти задачи дальнейшей дифференциации можно установить, что содержание сотрудничества является многоаспектным и может означать, в первую очередь, представительство интересов членов в такой форме, которая общественным способом влияет на решения государственного управления или на решения, связанные с управлением обществом (хотя представительство членских интересов, то есть интересов общественного слоя, группы автор отмечает и отдельно). Далее, возможно и такое сотрудничество, когда общественная организация стремится методом убеждения влиять на общество с целью выполнения задач представляющих общественный интерес, ведь основные цели одинаковы и общественные организации осуществляют такие же задачи, как и государственные органы. Может возникнуть и такой случай, когда для согласования их деятельности они заключают соглашение о сотрудничестве. Но можно говорить и о неурегулированном сотрудничестве в каждой сфере государственной деятельности. Следует упомянуть также и то, что общественные органы непосредственно организуют деятельность своих членов, влияют на их поведение, более того, создают специальные (например, дома отдыха, санатории), культурные (например, библиотеки, дома культуры) и хозяйственные организации и управляют ими.

Итак, мы считаем приемлемыми цитировавшиеся идеи связанные с двойной функцией общественных организаций и движений, так как общественные организации и движения — то есть не только профсоюзы, с одной стороны, действительно являются участниками власти рабочих, организовывают и воспитывают трудящихся для защиты и укрепления рабочей власти, умножения политических и культурных сил нашего общества, то есть помощники власти рабочих, а с другой стороны — являются представителями и защитниками интересов индивидуумов, групп и слоев, помогают и контролируют осуществление социальных, культурных и материальных интересов трудящихся членов, защищают гарантированные в законах и указах права трудящихся. Можно также установить, что эти двойные функции вытекают из социалистических отношений и под ними мы понимаем основные направления деятельности всех общественных организаций, в тесной связи с осуществлением значительного числа задач и различными формами деятельности.

В 1967 г. выработанная в нашей стране экономическая реформа вынесла на передний план осуществление и выражение интересов трудящихся. Таким образом увеличение роли профсоюзов произошло в нашей стране не путем передачи полномочий и отдельных функций государственных органов, а путем уси-

<sup>21</sup> См.: Адам Антал: Указ. соч., с. 1635.

<sup>22</sup> См.: Анталфи Дьердь: Указ. соч., с. 242.

ления роли профсоюзов в выражении интересов своих членов, главным образом, с помощью участия в поддержании условий, а также в определении размеров и способа распределения причитающейся части материальных благ. Эта роль профсоюзов является политической ролью и лишь частично она содержит элемент полномочий. Позже и в других общественных организациях и движениях усилилась функция выражения интересов. Это видоизменение роли повысило влияние общественных организаций в осуществлении политической власти, на государственные органы; это указывало также в сторону повышения социалистической демократии, так как содержащиеся в обществе интересы нуждались во все более полном их выражении. Функция выражения интересов у общественных организаций подчеркивала дальнейшее ограничение государственных органов от общественных организаций и не была направлена в сторону устранения различия между ними как передача полномочий или отдельных функций государственных органов.

Осуществление, представительство интересов и участие в согласовании интересов совершается в процессе выработки компромисса и приоритета интересов. Согласование это такая деятельность, в ходе которой заинтересованные стороны сопоставляют свои сложившиеся и сформулированные интересы в одно целое, сталкивают их друг с другом с целью поиска взаимной согласованности.<sup>23</sup> Интересы могут быть экономическими, то есть интересами производительных сил, распределительными, интересами собственности, но могут быть и политическими, то есть интересами выражающими властные потребности и т. д. Упомянутое взаимное согласование интересов является, однако, только одним видом согласования потому, что можно согласовать, например: народнохозяйственные интересы с интересами предприятия, интересы предприятия с интересами работников, полную занятость как политический интерес с экономической эффективностью, улучшение состояния внешнего равновесия как цели с улучшением внутреннего равновесия. Можно согласовывать концепции, планы, способы, средства и информацию, далее, интересы с ценностями, средства и методы друг с другом, а также с целями и планами. Согласование всегда сопоставление точек зрения, взглядов, оценок, замыслов, первенств (приоритетов), придание им веса и авторитета, в ходе которых — особенно в процессе согласования интересов — свои интересы стороны сопоставляют с интересами других и, в случае столкновения интересов, приходят к обюодной взаимоприемлемой позиции, с участием согласующего органа или же без него.<sup>24</sup>

Согласование интересов это такой процесс, который содержит следующие элементы: взаимное противопоставление, раскрытие и формулировка друг перед другом затронутых интересов, сообщение о желании достичь соглашения, закрепление общих принципиальных и практических исходных точек зрения, столкновение конкретных интересов, переговоры, соглашение в рамках осуществления ограничивающих друг друга интересов, взаимный компромисс, договоренность.<sup>25</sup>

Согласование интересов и решение, государственное решение, не одно и тоже, точно также как и процесс принятия решения не однозначен с его конкретным результатом — с решением, поскольку согласование интересов осуществля-

<sup>23</sup> См.: Pirityi Ottó: Az érdekegyeztetés elméleti kérdései. (Теоретические вопросы согласования интересов.) — Szakszervezeti Szemle. 1984, No 8—9, с. 7..

<sup>24</sup> См.: Пирити Отто: Указ. соч., с. 7.

<sup>25</sup> См.: там же, с. 7—8.

ется перед принятием решения. Решение же как последняя точка появляется в конце процесса принятия решения. Перед принятием всех решений, как и перед принятием государственного (государственно-управленческого) решения, мы различаем следующие главные стадии принятия решения:<sup>26</sup> 1) принятие к сведению, ознакомление и формулировка проблемы (эта стадия связана с первой стадией согласования интересов); 2) оценка и решение актуальности проблемы, доведение к сведению необходимости изменений (эта стадия связана со второй, третьей и четвертой стадиями согласования интересов); 3) выработка проекта решения (эта стадия взаимосвязана с пятой, шестой, седьмой и восьмой стадиями согласования решения).

Согласование только тогда приводит к решению, если стороны, участвующие в согласовании, уполномочены принять решение. Решение может быть принято и отдельно от согласования, так как оно может быть принято и таким государственным органом, который не принимал участие в согласовании. Из этого вытекает, что согласование интересов постоянно предшествует конечному решению и обосновывает его.

В связи с согласованием интересов можно установить еще, что согласование может обладать предупредительным или корректировочным характером. Предупредительным характером обладает тогда, когда предупреждает какой-нибудь конфликт, а корректировочным характером — когда этот конфликт улаживает. Согласование интересов может происходить между равностоящими организациями (например, между ВСП и правительством), но может также и между организациями, находящимися в отношениях подчиненности (например, между ВСП и отраслевыми профсоюзами).

Необходимо обратить внимание на то, что согласование интересов не однозначно компромиссу, приведению интересов в состояние гармонии и перестановке интересов.<sup>27</sup>

Перестановка интересов происходит тогда, когда некоторые из интересов, которые пока не удалось согласовать, размещаются на переднем плане, а другие отодвигаются назад на основе тщательно взвешенных практических целей или ценностей. Это всегда ставит одних в преимущественное положение, других же ущемляет, но и здесь необходимо сопоставление (согласование) интересов. О компромиссе интересов мы говорим тогда, если вследствие перестановки интересов отдельные интересы (потребности), цели попадают на задний план не потому, что они менее важные, а потому, что условия их осуществления будут созданы более ранним (быстрым) обеспечением осуществления целей или интересов размещенных именно в данный момент на передний план.

Приведение интересов в состояние гармонии является главным способом предупредительного согласования интересов, таким процессом улаживания интересов, когда интересы дополняют друг друга (например, когда политика в области заработной платы и социальная политика помогают друг другу, а не ограничивают).

Поэтому весьма важным является научный анализ механизма согласования, компромисса интересов и приведения интересов в состояние гармонии с точки зрения осуществления интересов. Содержание функции представительства и осуществления интересов у общественных организаций практически и означает сог-

<sup>26</sup> Марков М.: *Szocializmus és társadalomirányítás*. (Социализм и управление обществом.) Budapest, 1973. с. 290—337

<sup>27</sup> См.: Пирити Otto: Указ. соч., с. 8.

ласование, компромисс и приведение интересов в сосотояние гармонии. Важным является также и выявление столкновения интересов и идеологической ценностной ориентации. Интересы являются общественными, объективными, в большинстве своем осознанными, сформулированными и обладают политическим содержанием. К тому же, связанные с интересами стремления всегда ищут свои пути осуществления в сфере политической власти. Материальные интересы находятся в тесной связи с общественными ценностями. В тоже время, интересы создают в долгой перспективе — ценности, а в близкой перспективе ценности определяют интересы.

Согласование интересов проходит в процессе подготовки решения и служит обоснованием решения. В нашей стране ведущая роль ВСРП осуществляется и в руководстве государственных органов. Из этого вытекает, что перед окончательным государственным (государственно-управленческим) решением часто является неотъемлемым наличие предшествующих решению политических позиций или концепций в отношении решения, особенно по вопросам большого значения. В общем является целесообразным, чтобы политические решения не предшествовали спорам, а наоборот, завершали их. В практике однако политическая позиция, предшествующая решению, необходима уже в ходе дискуссии. Так например, является важным закрепление целевых, подлежащих изменению или же постоянному закреплению элементов проблематики решения, так как эти элементы создают предельные рамки дискуссий. Несомненно, что до предшествующей политической позиции, а также и после этого, можно осуществить в закрепленных рамках собственные концепции и представления общественных организаций и движений. Такие дискуссии проходят на расширенных, включаящих в себя специалистов рабочих комитетах, куда входят уполномоченные представители партийных, государственных и общественных органов. Выработанная таким образом предварительная политическая позиция повышает значение и роль согласования интересов, помогает в оценке влияния решения на общество в целом или на его отдельные слои, а также позволяет оценить насколько соответствует данное решение уже признанным ценностям в области социалистической экономики и в других сферах. Только после сформирования предварительной политической позиции, в выработке которой принимают участие заинтересованные органы, требования, связанные с предметом решения, могут стать целенаправленными и могут быть составлены с участием управленческого аппарата такие, одновременно и политически контролируемые проекты решения, которые уже вполне обоснованно получают государственное утверждение или же форму нормативных актов.<sup>28</sup> В связи с ролью партии необходимо подчеркнуть, что партия обеспечивает функцию интеграции интересов, то есть партия способна синтезировать интересы всего народа, поскольку различные общественные организации и движения выражают в общем частичные интересы, а партия обладает способностью эти частичные интересы свести в круг всеобщих интересов. Партия может свести частичные интересы в круг всеобщих интересов потому, что она опирается на марксистско-ленинскую идеологию, на результаты общественных наук и, тем самым, способна в единстве сочетать частичные интересы со всемирными интересами, сегодня-

<sup>28</sup> См.: Дьердь Анталфи: Указ. соч., с. 290—292; Bihari Mihály: A döntésmechanizmus szervezeti-hatalmi-érdekkörnyezete. (Механизм принятия решения в окружении власти-организационных отношений и интересов.) — В кн.: Közigazgatás és politika. Budapest, 1980, с. 117—119.

шные интересы с отдаленными интересами, согласовывать экономическую точку зрения с политической или культурной.

Партийное руководство нуждается в своей работе в выяснении потребностей<sup>29</sup> и демократически стоит во главе этого начинания. Всенародные интересы, интересы рабочего класса партия представляет своим политическим руководством, но ей помогают в осознании потребностей общества также и общественные организации и движения. С одной стороны, общественные организации и движения в ходе принятия государственных решений представляют интересы своих членов, а по значительным вопросам они своими предложениями принимают участие и в предварительных партийно-политических решениях, влияя тем самым на общественную политику.

В связи с предварительными партийно-политическими решениями правиль но отмечается, что нельзя допускать того, что партийные органы в своих решениях «слишком часто передоверяются на государственные органы, на профильированную и стилизованную информацию в соответствии с отраслевыми и другими интересами отдельных государственных органов.»<sup>30</sup> Слишком тесное слияние партии и государства (государственного управления) сыграло ранее свою роль в том, что роль профсоюзов, молодежных организаций и Отечественного народного фронта не сформировалась соответствующим образом. Партии следует быть независимой от государственных органов, чтобы можно было их результативно контролировать и управлять ими. Деятельность профсоюзов по защите интересов также не может ограничиваться вопросами номинальной заработной платы, они должны представлять, например, в хозяйственно-политических решениях интересы связанные с распределением национального дохода, интересы политической стабильности.

Мы хотим указать также и на то, что распространение согласования интересов на различные уровни служит основополагающим целям. Применительно к политическим целям это служит тому, чтобы государство не появлялось в таких областях, где его присутствие замедляет и затрудняет решение проблемы или ориентировку в изменяющейся ситуации. Это служит, далее, децентрализации полномочий по принятию решений и делегированию ответственности на средний или низший уровень. Служит это и такой демократизации, в которой согласование интересов происходит по большей части среди тех, кого затрагивает столкновение интересов. Таким образом приходят к единому пониманию, обоснованию решений, к единству действий, к общественному консенсусу, к выраженному или молчаливому согласию.

Несомненно, что общественные организации принимают участие и в процессе принятия государственных решений и после принятия решений в стадии контроля и исполнения. Так, в частности, они принимают участие: 1) в определении срока, средств и способа осуществления задач закрепленных в решениях; 2) в выяснении смысла решения, в своевременной передаче предписывающей информации; 3) в процессе составления внутренних положений содержания решения; 4) в контролировании исполнения решения и в дальнейшем совершенствовании решения; 5) в оценке и обратной связи результатов решения.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Pozsgai Imre: Gondolatok a párt szerepérol, politikai rendszerünkben. (Размышления о роли партии в нашей политической системе.) — В кн: Politikatudományi Tanultmányok. Budapest, 1984, с. 193.

<sup>30</sup> Pozsgai Imre: Politológiai és politikai tézisek a Hazafias Népfront helyzetének feladatainak vizsgálatához. (Политические и политологические тезисы к исследованию задач и положения Отечественного народного фронта). — Társadalomkutatás. 1983, No 4, с. 9.

<sup>31</sup> См.: Марков М.: Указ. соч., с. 310.

Можно установить также и то, что полномочия общественных организаций частично относятся к состоянию, которое предшествует решению, например, выражение своего мнения перед принятием окончательного решения, когда взгляды, выраженные в таких мнениях, нужно согласовать, пересмотреть или же прийти по отношению к ним к компромиссу. Сюда же можно отнести и предложения. Право общественных организаций на согласие связано уже с принятием решения. До этого момента согласование, перестановку и возможный компромисс интересов уже предлагают принять, то есть завершают процесс согласования интересов, и необходимо принимать общее или индивидуальное решение.

### III.

ВСРП в 1956 г. отвергла политические представления доходившие до полного отрицания основных институтов социализма и изменила политическое устройство. В наши дни, с построением основ социализма, общество стало более сплоченным, но различие интересов и мнений сохраняется еще и сейчас, только эти различия возникли уже на социалистической почве и поэтому нужно позволить им выразить себя. После 1956 г. ВСРП осуществила значительные изменения в механизме принятия решений, чтобы более полно принимать во внимание мнение и реакцию общества и встроила в государственное устройство такие гарантии, которые способны усилить влияние граждан на власть и укрепить их чувство безопасности. Эти гарантии только тогда не будут формальными институтами, если они будут связаны с движением действительных интересов и мнений.

После 1956 г. общественные организации и движения стали более самостоятельными и центральное руководство старалось влиять на них косвенным образом с помощью политических средств. Было подтверждено, что подчеркивание того, будто общественные организации выполняют только передаточную роль между центральным руководством и массами является неправильным.

Однако в системе политической организации и особенно в массовых организациях (например, профсоюзы, ВКСМ и др.) и массовых движениях (например, движение народного фронта, женское движение и др.), а также в обществах и объединениях объем осуществившихся изменений еще неудовлетворителен.<sup>32</sup>

В отношении профсоюзов, например, весьма важным являются систематические совещания между ВСП и правительством, а также между их территориальными и отраслевыми органами, на которых функция согласования интересов выдвигается на передний план. Как мы уже сказали профсоюзы являются наиболее всеобъемлющими организациями рабочего класса и работников, живущих на доходы из заработной платы и жалования, принимающими участие в выработке, принятии и осуществлении политики и в поддержании сотрудничества и взаимопонимания (национальной сплоченности) с трудящимися массами и, в качестве участников осуществления власти, самостоятельно обеспечивающих выполнение своих задач. Было бы желательным чтобы профсоюзы и в дальнейшем выражали свое мнение о всех значительных планах подготов-

<sup>32</sup> Schmidt Péter: A politikai rendszer fejlesztésének irányai. (Направления развития политической системы. — Pártélet. 1984. No 2, с. 25—30: см. также, Лакаш Шандор: Указ. соч. с. 125—126.

ленных партийными и государственными органами, критиковали бы их и вырабатывали бы самостоятельную позицию с помощью активного участия своих членов в политических дискуссиях, принимая ее к руководству и лучше осознавая свои собственные отраслевые интересы. В профсоюзной работе является очень важным, чтобы профсоюзы «укрепляли свою деятельность по защите и представительству интересов, потому что это является условием усиления их влияния, более эффективного участия их членов в приумножении политических и экономических сил нашего общества.»<sup>33</sup> Наряду с вышеприведенным следует требовать и дисциплинированного выполнения профсоюзами своих обязанностей, они должны помогать трудающимся принимать активное участие в производстве и в осуществлении политики развитием социалистического трудового соревнования, раскрепощением творческих сил трудающихся и углублением производственной демократии.

В отношении Венгерского коммунистического союза молодежи также весьма важными являются систематические совещания представителей ВКСМ и правительства, а также их территориальных органов, в первую очередь, в области согласования интересов. Важным является и усиление решений Государственного комитета по делам молодежи. ВКСМ, как известно, является единой политической организацией венгерской молодежи и организационно действует самостоятельно. Главное назначение ВКСМ заключается в том, чтобы пропагандировать и представлять политику партии, брать на себя участие в ее формировании и осуществлении, приобщать молодежь к социалистическим целям (чтобы они принимали участие в решении задач, стоящих перед обществом), а также представлять и защищать специфические интересы молодежи, выявлять и передавать их партийным и государственным органам.<sup>34</sup>

Далее, важным является в работе ВКСМ вовлечение молодежи в решение задач, стоящих перед обществом. ВКСМ должен выступать за то, чтобы обеспечить удовлетворение реальных требований молодежи и осуществление их предложений. Одновременно необходимо обеспечить обоснованность политических решений касающихся молодежи. Несомненно, что для этого следует укрепить характер массового движения работы ВКСМ, а также контроль исполнения этих решений.

Отечественный народный фронт помогает осуществлению союзной политики, национальной сплоченности во имя осуществления социалистических целей. Что же касается направления дальнейшего развития народного фронта, то необходимо стремиться к увеличению числа участвующих в общественной жизни в каждом классе и каждом слое общества. Это должно способствовать тому, чтобы в дискуссиях высказывалось как можно больше мнений представляющих общий интерес, то ли общегосударственного, то ли местного значения, с целью обеспечения общего мышления и деятельности.<sup>35</sup> Комитеты народного фронта должны брать на себя большую роль в формировании политики задач развития населенных пунктов, а также в защите окружающей среды и природы. Они и дальше должны оставаться организаторами общественной деятельности служащей разумным, общественным целям.

<sup>33</sup> Az MSZMP KB irányelvei a párt XIII. Kongresszusára. (Руководящие указания ЦК ВСРП XIII съезду партии.) с. 27.

<sup>34</sup> Az MSZMP KB 1984. október 9-i állásfoglalása ifjúságpolitikai kérdésekben. (Позиция ЦК ВСРП от 9 октября 1984 г. по вопросам молодежной политики.) — Társadalmi Szemle. 1984, No 11, с. 9—12.

<sup>35</sup> См.: Руководящие указания ЦК ВСРП XIII съезду партии. с. 28.

Массовые организации и движения, как это ясно видно из вышеупомянутого, выполняют незаменимую роль в строительстве социализма, самостоятельно выполняют свои задачи и, тем самым, не являются институтами пассивно приспособливающимися к государству. Следует напомнить также и то, что общественные организации а также в движении целом, обеспечивают предотвращение отчуждения государства от населения. Далее, партия нуждается в творческом участии массовых организаций и движений в выработке и в исполнении политики, партия принимает во внимание их мнения и расчитывает на их начинания. Массовыми организациями и движениями, общественными организациями партия руководит принципиально политическим образом, а ее политика осуществляется посредством работающих там коммунистов.<sup>36</sup>

Важным является также в общественных организациях и движениях развитие социалистической демократии, усиление политической активности и расширение информативности. Необходимо достичь того, чтобы у граждан было больше возможности влиять своими мнениями на формирование решений, то есть по сути дела принимать участие в подготовке политических и общественных решений.

Следует создать такой способ и механизм согласования интересов<sup>37</sup>, которые бы позволяли выявлять расходящиеся интересы, делали бы возможным лучшее их согласование, обеспечивая при этом преимущество общих интересов. Важным является также и то, чтобы общественные органы, поддерживая общественное мнение, решительно и энергично выступали за устранение негативных явлений, за предупреждение преступлений и за соблюдение законов. Они должны оберегать чистоту общественной жизни, бороться со злоупотреблением властью, против всяческого проявления коррупции, протекционизма и круговой поруки. Важным является также и то, чтобы государственные и общественные органы и движения согласованно действовали в обеспечении хозяйственно-политических, идеологических, а также культурно-политических целей.

Результаты новых исследований — в связи с венгерскими общественными органами по представительству интересов — показали, что со второй половины 60-х годов начался процесс перестройки ранее «государственных» общественных органов в соответствии с их функциями по реальному представительству интересов. Это выражалось в том, что часть государственных задач была у них изъята (т. е. был положен конец их ведомственному характеру), а практиковавшиеся по отношению к нижестоящим органам «представительства интересов» права дачи указаний и инструкций были смягчены преобразованием их в права по изданию руководящих принципов и предложений, ибо раньше они действовали так, словно были бы министерствами. Таким образом, с начала 70-х годов эти органы взяли на себя представительство политических интересов стоящих за ними масс.

Исследования показали, далее, что министерства играют особую роль в подготовке государственных и политических решений из чего, естественно, вытекало, что общественные органы представительства сумели отыскать возможности подключения в процесс подготовки решений центральных управленических органов (министерств), более того, постарались взять на себя как можно больше государственных задач, так как хорошие отношения с министерствами предоставляли возможности и для успешного представительства интересов.

<sup>36</sup> Руководящие указания ЦК ВСРП XIII съезду партии. с. 27.

<sup>37</sup> Там же, с. 10.

Все это однако может способствовать усилению опасности размежевания между отдельными министерствами. Именно поэтому первоочередной задачей в последующие годы является выделение политической институционализации интересов из центральных управленческих (министерских) органов и посредством отдельных каналов (например, через палату (форум) представительства интересов) подключение их в процесс формирования государственно-политической воли. Если мы изберем этот путь дальнейшего развития нашей политической системы, то тогда необходимо будет расширить общегосударственную сеть общественных органов по представительству интересов и создать новые виды органов подобного характера.

Необходимо будет и далее сокращать монополию на представительство интересов; тем самым стало бы возможным т. н. параллельное членство в общественных организациях, что позволило бы гражданам быть членами тех органов по представительству интересов, где в действительности, реально представляются их интересы. Было бы необходимым, далее, укрепление выборности внутренних кадров и отмена по этим вопросам права центрального аппарата «рекомендаций и предложений», необходимо также отказаться от внешнего (извне) определения качеств, необходимых для выдвижения на тот или иной пост.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> См.: Pokol Béla: Az erdekképviseleti szervek a politikai akaratképzésben. (Органы представительства интересов в формировании политической воли). — Társadalomtudományi Közlemények. 1985. 1. sz. 63—76. р.

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ВЕНГЕРСКОЙ НАРОДНОЙ РЕСПУБЛИКЕ

1. Закон № XX. 1949 г. был первой писаной конституцией Венгерской Народной Республики. Наш первый конституционный закон закрепил народно-демократическое устройство и был нацелен на установление основ социализма. В ходе развития четырех десятилетий, прошедших со дня освобождения нашей страны, неоднократно вносились изменения в некоторые положения Конституции. Всеобъемлющее изменение Конституции было осуществлено Законом № 1 1972 г. С тех пор *нашей действующей конституцией — Конституцией Венгерской Народной Республики — является Закон № XX. 1949 г., измененный Законом № 1 1972 г.* После 1972 г. организация государственного управления была в значительной мере подвергнута изменениям Законом № II в 1983 г.

Наша Конституция вслед за преамбулой определяет в первой главе общественное устройство Венгерской Народной Республики, а затем, в последующих пяти главах (II—VI главы), содержит конституционные положения, касающиеся государственно-организационной системы венгерского государства. Как и в каждом современном государстве, так, естественно, и в государствах социалистического типа, *наиболее дифференциированной и многосложной является организационная система государственного управления*, как в горизонтальном, так и в вертикальном подразделении. Поэтому крайне важным являются те содержащиеся в Конституции предписания, на основе которых построена эта сложная организационная система. Итак, *нашу организационную систему государственного управления Конституция определяет главным образом непосредственно*. Однако конституционные основы этой организационной системы гораздо шире. К ним относятся и те положения, которые *в конечном счете косвенно опираются на основной закон*, но которые определяет не сама Конституция, а другие правовые нормы конституционного характера — главным образом законы и указы, а частично также и нормативные акты Правительства. Таким образом, существование *всех типов органов* — более того, даже существование конкретных органов, входящих в организационную систему государственного управления — *в конечном счете непосредственно или косвенно опирается на положения Конституции*. Впрочем, это так и должно быть, так как одним из основных критериев социалистической конституционности является то, что исполнительная власть организационно и функционально должна корениться в основном законе.

Организационная система государственного управления Венгрии *чрезвычайно дифференцирована*. Причиной этого является большая степень гетерогенности задач решаемых государственным управлением. Нет другого такого типа государственных органов, которые были бы настолько развлечены — то ли с точки зрения видового многообразия выполняемых задач, то ли с точки зрения применяемых методов — как органы государственного управления.

Государственно-властные, народно-представительные и самоуправляющиеся органы, органы суда и прокуратуры осуществляют относительно гомогенные задачи и потому их организационная система проще. На образование организационной системы государственного управления влияет множество закономерностей. Одна из групп закономерностей, определяющих организационную систему государственного управления, оказывает влияние во всех организационных системах, другие же осуществляются только в государственном управлении, более того, некоторые из них играют роль только в некоторых определенных, специальных областях государственного управления. Таким образом, с учетом различий определяющих закономерностей, можно осуществить типизацию органов государственного управления и классификацию их отдельных типов.

2. В венгерской юридической литературе предпринимались различные попытки классификации органов государственного управления. Со своей стороны мы считаем наиболее полной нижеследующую группировку органов государственного управления.

а) Мы можем различать органы государственного управления по способу их образования. Точнее здесь речь идет о том, что какой государственный орган высшего ранга правомочен своим нормативным актом создать определенный тип органа государственного управления. На основе этого возможны следующие различия:

— сама Конституция предписывает создание Совета Министров (Правительства), министерств, а также органов общегосударственной компетенции, учреждаемых не в форме министерств — как типового органа государственного управления;

— на основе полномочий Конституции с помощью закона, указа можно образовать (объединить, ликвидировать) определенное (конкретное) министерство, или другой орган государственного управления общегосударственной компетенции. Также законом устанавливается образование Советов и органов управления общей компетенции — исполнительных комитетов;

— точно также на основе конституционных полномочий Совет Министров правомочен осуществлять непосредственный надзор за любой отраслью государственного управления и создать для этого отдельные органы (например, правительственные комитеты, уполномоченные правительственные организации);

— Секретариат Совета Министров своими нормативными актами регулирует формирование организационной системы отраслевых органов исполнительных комитетов Советов. Об организационной системе отраслевых органов исполнкома данного Совета решает уже сам депутатский состав решением Совета;

— определение внутренней организационной системы *территориальных и местных отраслевых органов* государственного управления по большей части является задачей *органов управления общегосударственной компетенции ответственных за свою отрасль* (министерство, государственный секретариат), но в этом — на территории управления Совета — играет роль и депутатский состав Совета.

От создания типовых органов государственного управления, происходящего путем издания нормативных актов, следует отличать *образование отдельных органов*: так, Совет Министров избирается Государственным Собранием (утверждается на учредительном заседании новоизбранного Государственного

Собрания); исполнительный комитет избирают депутаты Совета; отдельные органы государственного управления «организовываются сверху».

На основе вышеприведенного, по способу создания органов государственного управления их можно разделить на две большие группы: группу органов государственного управления *создаваемых органами государственной власти* и группу органов государственного управления *создаваемых высшими органами государственного управления*.

б) *По характеру компетенции* они различаются следующим образом. В венгерской юридической литературе с этой точки зрения известны органы *общей и специальной компетенции*.

ба) *Органами общей компетенции* являются такие органы, которые с точки зрения территориального масштаба их деятельности *целиком охватывают рабочую государственного управления*, как например, *Совет Министров* (на территории всей страны) и *исполнительные комитеты* (на подопечной территории). Таким образом, органами общей компетенции являются Совет Министров и исполнительные комитеты Советов различного уровня.

бб) Известны два типа *органов специальной компетенции: отраслевые органы*, которые предназначены для *непосредственного управления фактических задач*, сложившихся в результате государственно-общественного разделения труда (в промышленности, торговле, здравоохранении, в области образования и культуры, внутренних и внешних дел и т. д.);

— *функциональные органы*, которые осуществляют такие *задачи, которые необходимо выполнять в любой отрасли независимо от ее характера*, например, планирование, капитальное строительство, денежное (бюджетное) финансирование, контроль, обслуживание статистико-информационными данными, распределение и учет рабочей силы и т. д.

в) *По организационной структуре, а точнее по способу принятия решения*, мы различаем два основных типа органов:

— *коллегиальные органы*, которые, как правило, (правда, не без исключения) создаются путем избрания. В нашей организационной системе органов государственного управления коллегиальными органами являются все без исключения *исполнительные комитеты Советов* и, естественно, *Совет Министров*. Кроме того, в коллегиальных формах действуют различные правительственные комитеты, органы народного контроля и т. д.;

— органами государственного управления, находящимися под *единоличным руководством с индивидуальной ответственностью*, являются *министерства*, подавляющее большинство *органов общегосударственной компетенции*, действующих не в форме министерств, *специальные отраслевые органы* исполнительных комитетов Советов, далее, местные и территориальные органы государственного управления т. н. *централизованной подчиненности* (т. е. не входящие в круг управления Советов) — например, органы внутренних дел, обороны и т. д.

г) Четвертая классификационная основа образуется из соответствующих отдельных органам государственного управления *общевластных полномочий, их качества и осуществления общеобязательной силы государственной власти*:

— *ведомственные органы* (органы качественно более высокого порядка осуществляющие общегосударственную власть), которые по отношению к гражданам и их законным организациям (к физическим и юридическим лицам) даже и при отсутствии отношений подчиненности могут выносить обязатель-

ные решения, а также решения связанные с возможностью применения принуждения (это называется кругом ведомственных полномочий);

— органы управления (в смысле теории организаций) осуществляющие властные полномочия не считающиеся ведомственными, решения (властно-волевые измерения) которых обязывают только иерархически подчиненные органы. Эти подчиненные (управляемые) органы с одной стороны являются органами иерархически низового уровня данной управленческой организационной системы, а с другой стороны — являются предприятиями, учреждениями. Такого типа органы государственного управления — не обладающие ведомственными полномочиями — в венгерской юридической литературе обычно называют *учрежденческими органами*, в отличие от ведомственных органов.

д) Можно подразделять органы государственного управления на *территориальной основе, по охвату своей деятельностью (компетенцией) определенной территории*:

— *созданные в населенных единицах местные* (сельские, городские) органы государственного управления. Среди городов особое место занимает столица, которая подразделена на районы;

— *основанные на интеграционных территориальных единицах* (управленческие или сотрудничающие в управлении) административные органы. В Венгрии в этом отношении с 1 января 1984 г. сложилось специфическое положение.

Округа, включавшие в себя села, были ликвидированы, а вместо них — под управлением Советов — *созданы т. н. районы с районными центрами*. Эти районные центры в своем большинстве являются городами (105 городов) и в меньшей степени крупными селами (34), обладающими городским статусом. Всего, таким образом, сейчас в нашей стране действует 1381 сельский Совет, которые относятся к 139 районным центрам. Связь органов сельских Советов и городов как районных центров (и крупных сел имеющих городской статус) также достаточно своеобразна. *Советы районных центров* (и их управленческие органы) не управляют сельскими органами. *Общее (комплексное) управление селами* — точно также как и управление городами — осуществляют *областные Советы и их органы*. *Советы районных центров* только *сотрудничают* в управлении селами, *помогают областным органам* в их деятельности по управлению селами. Такую систему управления мы считаем временным положением. Конечной же целью является переход от трехступенчатого территориального управления (село, уезд, область) к двухступенчатой системе: село (город) — область. Фактически же уже сейчас *областные Советы* (их всего 19) являются для местного государственного управления *полноправными интеграционными управляющими органами*.

Для полноты картины следует сказать и о т. н. *межтерриториальных органах государственного управления*. Наряду с органами управления, созданными в единицах общего территориального подразделения Венгрии (села, города, районы относящиеся к районному центру, а также области), действуют и органы государственного управления, основанные на специальных территориальных единицах. Эти межтерриториальные органы распространяют свое действие на *несколько областей*, иногда на *большие территориальные единицы* не совпадающие с границами областей. К таким органам относятся, например, территориальное (или районное) управление водного хозяйства, органы железной дороги и почтового управления, органы таможенного контроля и финансовой инспекции и т. д.

е) Наконец, органы государственного управления существенно отличают-

ся друг от друга *отношениями подчиненности в иерархической системе органов государственного управления* и, что тесно с этим связано, *характером системы управления*.

ж) Для иерархической *подчиненности одностороннего направления* также существует два варианта:

— о *горизонтальной односторонне направленной подчиненности* можно говорить тогда, когда *масштаб территориальной деятельности* (компетенции) у *вышестоящих и нижестоящих органов совпадает*. Типичный пример этому — *отношения Совета Министров и министерств (органов общегосударственной компетенции)*: последние подчиняются только Совету Министров (отдельная, односторонне направленная подчиненность), а *территориальный масштаб их деятельности одинаков* — т. е. подчиненность горизонтальна;

— *вертикальная односторонне направленная подчиненность* является результатом *территориального подразделения*. *Подчиненный орган* по отношению к интеграционной территориальной единице *вышестоящего органа* действует в *более низшей (меньшей) территориальной единице* входящей в эту интеграцию. Самым показательным примером этого являются органы государственного управления т. н. централизованной подчиненности, которые не входят в *управленческую систему Советов*, например, система органов внутренних дел, обороны, юстиции (не путать с органами суда и прокуратуры!), водного хозяйства и т. д.; *на уровне города, области и страны эта система органов является только вертикальной подчиненности*.

жб) *Комбинация горизонтальной и вертикальной подчиненности* образует *двойную подчиненность*. Типичным органом государственного управления *двойной подчиненности* можно считать сейчас только *исполнительные комитеты Советов*: горизонтально они подчинены выбравшему их Совету, а вертикально — *исполнительному комитету вышестоящего уровня* (столичный и областные исполнительные комитеты починены Совету министров).

жв) Венгерская наука государственного управления уже долгое время проводит *различие между двойным подчинением и двойным управлением*, отмечая, что *двойная подчиненность* воплощает управление *в самой сильной его форме*;

— под подчиненностью мы понимаем организационное и полномочное (полное) подчинение, т. е. то, что вышестоящий орган в данном случае своими индивидуальными актами, индивидуальными инструкциями может систематически вмешиваться как *во внутренние отношения органов* (внутренние организационные, кадровые), в деятельность по обеспечению и содержанию этого органа (например, в хозяйственную деятельность), так и в *профессиональную деятельность органов*. Кроме того, вышестоящие органы управляют ими, разумеется, еще и с помощью нормативных средств (нормативными предписаниями, директивами и т. д.). В соответствии с этой концепцией *двойная подчиненность всегда означает, таким образом, и двойное управление*;

— *управление однако не обязательно и не всегда предполагает и организационную подчиненность*. Если мы исключим из *управленческой деятельности* средства оперативного, конкретного вмешательства, индивидуальные акты, т. е. если управление происходит *главным образом нормативными средствами*, — и значит носит *принципиальный характер*, — тогда об организационной подчиненности не может быть и речи. Эту форму управления в венгерской юридической литературе называют *управлением вне рамок иерархии*. Итак, говоря более проще, отношения подчиненности всегда содержат в себе *управленческие правомочия*, но не только их, а гораздо больше: они содержат в себе право *перман-*

нентного применения оперативных, конкретных средств, в противовес тому, что в случае принципиального (нормативного) управления, осуществляемого без применения конкретных средств воздействия (индивидуальных актов), мы не можем говорить об организационной подчиненности.

жг) На основе вышеприведенной теоретической конструкции мы можем квалифицировать *специальные отраслевые органы исполнительных комитетов Советов* как находящиеся в *односторонне направленном подчинении* и в то же самое время являющиеся органами государственного управления специальной компетенции, действующими под *двойным управлением*. *Организационно* они подчиняются горизонтально только *исполнительному комитету*, который с одной стороны, управляет ими, а с другой стороны — у *органов государственного управления вышестоящего уровня* имеются только нормативные, управленические и принципиальные полномочия, но *нет организационной подчиненности*.

Следует признать, что эта конструкция хотя и воспринята официально-юридически положительно, все же она — с учетом практического функционирования — все еще широко оспаривается в венгерской науке государственного управления.

## II

### *Центральные органы венгерского государственного управления*

1. *Совет Министров Венгерской Народной Республики* (Правительство) является *высшим центральным исполнительным и распорядительным органом* всей организационной системы государственного управления. Его двойное наименование (абз. 1 § 33 Конституции) говорит о том, что и функции его также двойные: руководить всем государственным управлением и, в то же время, вместе с высшими органами государственной власти и под их надзором принимать участие в руководстве страной. В связи с этим, однако, нас интересуют только те полномочия Совета Министров, которые принадлежат ему в сфере высшего руководства государственным управлением (правящие полномочия относятся к области государственного права).

а) С точки зрения руководства системой государственного управления *Совет Министров* — не считая Государственного Совета и Президиума Венгерской Народной Республики — *обладает полной властью*, круг его полномочий над *организацией государственного управления* *неограничен*. Это особенно выражается в следующем:

— в соответствии с п. «в» абз. 1 § 35 Конституции Совет Министров «направляет работу министерств и других непосредственно подчиненных ему органов, координирует их деятельность». Все те вопросы, которые не относятся к кругу исключительных полномочий высших органов государственной власти, далее, те вопросы, которые Конституцией или законами (а также и указами) не отнесены к кругу полномочий органов суда и прокуратуры, Совет Министров может ввести в круг своих полномочий и непосредственно (с помощью своих членов) их разрешить;

— среди органов государственного управления *одному Совету Министров* *принадлежит право изъятия полномочий* у других органов, что, между прочим,

в организационной системе государственного управления законодательно запрещено; далее, — передача, *субделегирование своих полномочий другим государственным органам*;

— неограниченность полномочий выражает и абз. 3 § 35 Конституции в соответствии с которым: «Совет Министров отменяет или изменяет все правовые акты, решения и меры подведомственных ему органов, которые противоречат закону или нарушают общественные интересы». Можно заметить, что эти правомочия в *отношении любого органа государственного управления, без соблюдения иерархических ступеней* принадлежат только Совету Министров.

б) *Совет Министров является коллегиальным органом*. Его организационную структуру можно обрисовать следующим образом.

ба) *Его члены*: председатель Совета Министров, его заместители (в настоящее время функционирует 6 заместителей), государственный министр или министры (эти должности вот уже долгие годы остаются вакантными), министры возглавляющие министерства (в настоящее время их 13); членами Совета Министров являются, далее, председатель Комитета Народного Контроля, а также председатель Госплана. Таким образом *полное число членов Совета Министров — 22*, практически же одним меньше, так как председатель Госплана представляет одновременно в своем лице и одного из заместителей Совета Министров.

бб) Тесно примыкают к организации Совета Министров *правительственные комитеты, которые занимаются решением конкретных определенных дел и вопросов*. Их следует отличать от действующих при Правительстве отдельных консультативных, экспертных, подготавливающих решения и дающих заключение коллегиальных органов, которые также действуют под наименованием правительственные комитетов, но правом самостоятельного решения не обладают. *Правительственные комитеты по решению отдельных дел и вопросов* на основании правительственных полномочий *выносят по отношению к государственным органам общеобязательные решения*, т. е. самостоятельно осуществляют общевластные правомочия. Количество этих правительственные комитетов довольно большое и временами изменчиво; самые важнейшие среди них: Госплан, Комитет обороны, Государственный комитет по делам молодежи, Комитет по экономике, Венгерский комитет по атомной энергетике, Комитет по науке и технике, Общегосударственный совет по охране окружающей среды и природы и т. д. Их характеризует также и то, что их руководители (председатели) являются — за исключением председателя Общегосударственного совета по охране окружающей среды и природы — заместителями председателя Совета Министров.

бв) В работе Совета Министров — не затрагивая закрепленную в Конституции самостоятельность руководителей министерств и органов общегосударственной компетенции — существенную роль играют *учреждения аппарата Совета Министров*. Среди этих учреждений следует отметить три самостоятельные организационные единицы:

— *Секретариат Совета Министров* важнейшей задачей которого является обеспечение административно-технических условий, необходимых для бесперебойной работы Совета Министров, выполняет еще и задачи профессионального аппарата Правительства по высшему руководству государственным управлением;

— *Информационное Управление Совета Министров* представляет собой «рупор» Правительства, осуществляет надзор и контроль за учреждениями мас-

совой коммуникации и выполняет другие задачи, связанные с надлежащим функционированием этих учреждений;

— Управление Советов при Совете Министров — частично с помощью своих, а частично с помощью переданных полномочий, — участвует в центральном управлении Советами, непосредственно руководит областными (столичными) исполнительными комитетами, координирует работу министерств (органов общегосударственной компетенции) по руководству специальной отраслевой деятельности Советов.

2. Министерства и органы общегосударственной компетенции, организованные не в форме министерств, являются центральными органами специальной компетенции венгерского государственного управления. Центральными органами специальной компетенции являются такие органы, которые руководят определенными отраслями государственного управления или выполняют определенные функции (планирование, контроль, статистическое обслуживание и т. д.), охватывающие целиком все государственное управление. Эти органы непосредственно или же косвенным образом руководят территориальными и местными органами специальной компетенции (абз. 2 § 37 Конституции).

а) Министерства представляют собой высшую правовую форму центральных органов специальной компетенции по сравнению с остальными отраслевыми органами общегосударственной компетенции. На образование министерств полномочны только высшие органы государственной власти, причем, министр, являясь членом Совета Министров, принимает тем самым участие в деятельности Правительства и обладает правом на издание постановлений; министр единолично и непосредственно ответственен перед Государственным Собранием и Президиумом Венгерской Народной Республики.

Все министерства, за исключением одного министерства финансов, обладающего функциональным характером, являются отраслевыми органами государственного управления. Внутри т. н. глобальных отраслей действуют в форме министерств следующие центральные отраслевые органы государственного управления:

— в отрасли обороны и охраны общественного порядка: Министерство внутренних дел, Министерство иностранных дел, Министерство обороны и Министерство юстиции;

— в отрасли народного хозяйства: Министерство промышленности, Министерство строительства и городского развития, Министерство транспорта и связи, Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Министерство внутренней торговли и Министерство внешней торговли;

— в культурной и социальной отрасли: Министерство просвещения, а также Министерство здравоохранения. Итак, в настоящее время в Венгерской Народной Республике имеется 13 министерств.

б) Центральные органы специальной компетенции не обладающие статусом министерства составляют довольно дифференциированную систему. Среди них мы можем обнаружить почти все типы органов, описанные в первой главе этой статьи. Меньшая их часть является коллегиальными органами, а большинство же действуют как единоличные органы. Некоторые центральные органы возглавляет государственный секретарь, другими же руководит «только» председатель. Среди них мы находим как отраслевые, так и функциональные органы. На создание одних органовполномочены только высшие органы государственной власти, но на основании § 40 Конституции такое право может принадлежать и Правительству. Есть среди них и такие органы (два), руководители которых

являются членами Правительства. Схематический обзор центральных органов не обладающих статусом министерства мы приводим на основании отраслевого и функционального подразделения.

— *Центральные органы, выполняющие отраслевые задачи:* Государственное управление по делам религии, Общегосударственная горно-техническая инспекция, Общегосударственное управление охраны окружающей среды и природы, Общегосударственное управление физической культуры и спорта, Общегосударственное управление водного хозяйства.

— *Центральные функциональные органы государственного управления:* Госплан, Комитет народного контроля (председатели этих двух органов являются членами Правительства), Государственное управление по вопросам труда и зарплаты, Общегосударственное управление снабжения и цен, Общегосударственный комитет технического развития, Центральное статистическое управление, а также еще несколько функциональных, или функционального характера общегосударственных органов (Общегосударственное управление патентов и изобретений, Общегосударственное управление стандартов, Общегосударственное управление мер и весов).

### III

#### *Территориальные и местные органы венгерского государственного управления*

*Территориальные и местные органы государственного управления следует рассмотреть отдельно по двум линиям: систему органов централизованной подчиненности, образованных за пределами рамок управления Советов, и организацию государственного управления, входящую в систему Советов.*

1. Меньшая часть центральных органов специальной компетенции по территориальной и местной вертикали организационно не относится к системе Советов. Их называют, как уже отмечалось, — *органами государственного управления централизованной подчиненности*. (Односторонняя вертикальная подчиненность — одностороннее управление)

а) *Среди всех министерств органы с централизованной вертикальной подчиненностью* существуют только у министерства внутренних дел, министерства обороны и министерства юстиции (управленческий аппарат местных и областных судов), т. е. — у главных ведомств, входящих в отрасль обороны и охраны общественного порядка. (В соответствии с их задачами, естественно, что у министерства иностранных дел на низовом уровне нет местных управленческих единиц, точно также, как и у министерства внешней торговли, входящего в отрасль народного хозяйства, если только не считать таковыми децентрализованные территориальные отделения Венгерской внешнеторговой палаты). Управленческие органы низового уровня вышеупомянутых министерств действуют на *территориальных единицах города и области*. Среди министерств, относящихся к основным отраслям народного хозяйства, только у министерства транспорта и связи имеются *межтерриториальные единицы централизованной подчиненности* действующие *только на одном уровне* — территориальные (районные) управления железной дороги и связи. У вышеупомянутых министерств имеются, однако, и низовые единицы, встроенные в систему управления Советов.

У частично отраслевого и частично функционального министерства финансов точно также имеются помимо местных (городских и сельских) и территориальных органов, входящих в систему Советов, и межтерриториальные органы исключительно централизованной подчиненности, действующие частично в общих административно-территориальных единицах, а частично на территории нескольких областей.

б) Органы низового уровня (местные и территориальные) центральных органов государственного управления, не обладающих статусом министерства, также составляют разнообразную картину:

— среди отраслевых общегосударственных органов межтерриториальные (распространяющиеся на территорию нескольких областей) одноступенчатые единицы централизованной подчиненности имеются только у Управления водного хозяйства. Низовые управленческие единицы других центральных органов встроены в систему Советов:

— среди функциональных центральных органов территориальные (областные и городские) органы вертикальной централизованной подчиненности имеются у Центрального комитета народного контроля и Центрального статистического управления, тогда как низовые управленческие органы других центральных функциональных органов — поскольку и у них имеются органы низового уровня вертикальной подчиненности — функционируют в системе Советов. В то же время, следует заметить, что среди центральных органов, не имеющих статуса министерства, имеется много и таких органов, у которых вообще нет органов вертикальной подчиненности, например: у Государственного комитета технического развития, Общегосударственного управления патентов и изобретений, Общегосударственного управления стандартов.

2. Территориальные и местные органы вертикальной подчиненности всех других, не упомянутых выше центральных органов государственного управления (министерств и органов общегосударственной компетенции, не обладающих статусом министерства), встроены в систему Советов. Это указывает одновременно и на то, что решающее большинство задач государственного управления, носящих региональный, местный характер, обеспечивают органы государственного управления Советов. Итак, далее нам необходимо дать схематический обзор системы Советов в Венгрии. Здесь мы не будем касаться депутатского состава Советов и их комиссий как вопросов составляющих тему государственного права; наше внимание прежде всего будет обращено на единицы государственного управления Советов — исполнительный комитет и систему органов специальной компетенции.

а) Глава IV Конституции Венгерской Народной Республики регулирует вопросы, связанные с Советами. В соответствии с абз. 1 § 42 Конституции: «Советы действуют в столице, районах столицы, в областях, в городах и селах. Несколько сел могут образовывать совместный Совет.» (Их называют общими сельскими Советами или общими Советами крупных сел.) Абз. 1 § 44 определяет систему органов Советов: «Совет избирает исполнительный комитет, создает комиссии и образовывает органы специальной компетенции...» Установление подробных правил относящихся к Советам Конституция вверяет отдельному закону. В настоящее время нашим действующим, неоднократно измененным законом о Советах является Закон № 1 от 1971 г.

б) Исполнительный комитет является территориальным или местным выборным коллегиальным органом общей компетенции, действующим под двойным подчинением. Членами исполнительного комитета могут быть — за

исключением секретаря — только депутаты Совета. Их избрание является исключительной прерогативой Совета. Членами исполнительного комитета по должности являются: председатель Совета, заместитель (-ли) председателя, секретарь исполнительного комитета, который не выбирается, а назначается на неопределенное время, затем, члены исполнительного комитета, избранные среди депутатов Совета.

Число членов исполнительного комитета различается в зависимости от уровня Совета. С точки зрения численного состава центральные директивы определяют только общие рамки. Так, их число может колебаться между 5—11 в селах, крупных селах; 7—17 в городах, в областных городах и столичных районах; 11—17 в столичном и областном Совете. А вот из какого количества членов в пределах этих численных рамок будет состоять исполнительный комитет данного Совета, это уже решает сам депутатский состав Совета в своем Положении об организации и деятельности Совета.

В работе городских и областных исполнительных комитетов помогает секретариат. На областном (столичном) уровне секретариат является многочисленным, внутренне подразделенным на отделы типом органа, обслуживающим руководство и управление. Его отделы ни по своим функциям, ни по своему правовому положению не однозначны органам специальной компетенции исполнительного комитета, обеспечивающих специальные задачи и точно также действующие в системе отделов. Секретариат не является ведомственным органом.

2. Специальные отраслевые органы подчиняются исполнительному комитету Совета и являются органами государственного управления (отраслевыми или функциональными) специальной компетенции с единоличным руководством и находящимися под двойным управлением.

Наиболее разнообразную картину в управлении Советов составляет сформировавшийся порядок органов специальной компетенции. Организационная система этих органов различна, в зависимости от уровня Советов, но в городах сложилось два типа системы. Внутри рамок центральных предписаний теоретически сам депутатский состав Совета определяет свою систему органов специальной компетенции в Положении об организации и деятельности Совета.

а) На областном уровне и в т. н. областных городах под давлением центральных инструкций сложилась абсолютно единая организационная система органов специальной компетенции. В общем специальные управленческие задачи Советов выполняют три функциональных отдела (финансовый, плановый и отдел по вопросам труда) и восемь отраслевых отделов (промышленности; сельского хозяйства и продовольствия; строительства; транспорта и водного хозяйства; торговли; культуры и просвещения; здравоохранения; административный отдел), а также управление спорта и физической культуры. Кроме того, имеется отдел кадров и отдел образования, непосредственно подчиненные председателю Совета; на уровне области действует также и референт по делам религии.

б) В городах (за исключением областных городов) сложилось, как мы уже об этом упоминали, два типа системы органов специальной компетенции:

б)а) В большинстве городов мы встречаем традиционную систему управления, создававшуюся в течении десятилетий, на основе отраслевого и функционального принципа. Она отличается от описанной в предыдущем пункте областной системы в том, что дифференцированна она в меньшей степени, например:

три самостоятельных функциональных отдела, действующих на областном уровне, в городах существуют в объединенном виде (в качестве отдела по вопросам труда, финансов и планирования), а задачи управления торговлей, сельским хозяйством и обеспечения продовольствием, выполняемые на более высоком уровне самостоятельными отделами, осуществляются в городах одним сводным отделом — т. н. *снабженческо-надзорным отделом*.

б) За последние десять лет постепенно сформировался новый, коренной тип системы городских органов *специальной компетенции*. Сущность ее заключается в том, что управленические единицы (отделы) образовываются *не на основе отраслевого и функционального принципа*, а в соответствии с *формой их деятельности*. В старой или традиционной модели ведомственные правоприменительные задачи в большей или меньшей мере выполняли все отраслевые органы (например, отдел строительства выдавал разрешение на строительство, отдел торговли — разрешение на частную торговлю, административный отдел разбирал дела об административных правонарушениях, об опеке и попечительстве, дела о присвоении и т. д.) В новой модели — независимо от отраслевой принадлежности — *ведомственные правоприменительные вопросы (разрешение конкретных дел, вопросы санкций, обязательств)* решает *единственный отдел, отдел обслуживания населения или общий ведомственный отдел*. Или же, подкрепляя другим примером: в традиционной системе предприятия и учреждения в равной мере управляются отделами торговли, строительства, транспорта, культуры, здравоохранения, в новой же системе управление всех предприятий городского Совета — независимо от отраслевой принадлежности — осуществляется один, т. н. *отдел специального надзора за предприятиями и учреждениями*. В компетенцию другого отдела входит управление и надзор за городским и коммунальным хозяйством, а также за предприятиями подобного профиля. Итак, структура отделов новой системы в этих городах сложилась следующим образом: отдел обслуживания населения (общий ведомственный отдел), организационно — юридический отдел, отдел управления учреждениями и предприятиями и отдел городского и коммунального хозяйства.

Сегодня уже почти в 50 городах, в крупных селах (в том случае, если крупное село является одновременно и районным центром), обладающих городским статусом, а также в крупных селах, непосредственно подчиненных областному управлению, эта модель осуществлена.

в) *В селах и крупных селах* — за исключением районных центров и крупных сел, находящихся непосредственно под областным управлением, — *дифференцированной системы органов специальной компетенции нет*. В таких населенных единицах действует один — т. н. *единый орган специальной компетенции*, который и осуществляет все те функциональные или отраслевые задачи, которые возникли на местном уровне и разрешение которых отнесено правовыми нормами к компетенции сел.

г) *Совершенно новым и особым типом* управленического органа небольших сел является *сельская управа*. Сельская управа действует в тех селах, где нет общего Совета сел, крупных сел, в т. н. *скооперированных селах*. Члены сельской управы избираются населением среди членов Совета, выбранных в этих скооперированных селах. Основной задачей сельской управы является защита интересов скооперированных сел, в отличие от сел где находится общий сельский Совет, и обеспечение — хотя и в более ограниченном масштабе — отдельных управленических задач, определенных законом. Лицо, возглавляющее сельскую управу, получает весьма скромную оплату.

Вот так, вкратце хотелось показать организационную систему государственного управления Венгерской Народной Республики. Из-за ограниченного объема статьи не удалось затронуть ни круг задач, ни компетенцию отдельных органов государственного управления, ни показать различные формы их деятельности. Нашей целью было лишь схематическое освещение структурной стороны органов государственного управления Венгерской Народной Республики.

### Список литературы

1. Antalffy György: Állam és demokrácia. (Государство и демократия). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1967., 552 p.
2. Beér János: Szocialista államépítés. (Социалистическое государственное строительство). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1968. 346 p.
3. Berényi-Martonyi-Szamel: Magyar Államigazgatási Jog. (Венгерское административное право). Tankönyvkiadó, Budapest, 1978., 604 p.
4. Bihari Ottó: Korszerű tendenciák az államhatalom gyakorlásában. (Современные тенденции в практике государственной власти). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1983., 310 p.
5. Bihari Ottó: Államjog (Alkotmányjog). (Государственное право. (Конституционное право). Tankönyvkiadó, Budapest, 1984., 360 p.
6. Kovács István: A szocialista alkotmányfejlődés új elemei. (Новые элементы развития социалистической конституции). Akadémia Kiadó, Budapest, 1962., 442 p.
7. Kovács István: Magyar Államjog I-II. kötet. (Венгерское государственное право. 1—2 том). József Attila Tudományegyetem, Szeged, 1978., 310, 322 p.
8. Samu Mihály: Hatalom és állam. (Государство и власть). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982.,
9. Sári János: A tanács végrehajtó bizottsága és tisztségviselei. (Исполнительный комитет Совета и его должностные лица). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1979., 388 p.
10. A Magyar Népköztársaság Alkotmánya. (Конституция ВНР). Az 1972. évi I. törvény 1949. évi XX. törvénny módosításáról.

КУБКО Е. Б.

## КОНСТИТУЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственное управление экономикой СССР в условиях совершенствования развитого социализма представляет собой динамичный процесс государственно-властного воздействия на систему общественных отношений, складывающихся в условиях функционирования единого народнохозяйственного комплекса страны. Масштабность и сложность социальных задач, качественные сдвиги в народном хозяйстве, рост объемов общественного производства, развитие научно-технического прогресса и другие социально-экономические и политические факторы «наполнили» управленческий процесс новым содержанием, потребовали разработки и применения новых форм и методов управленческого воздействия, постоянного совершенствования организационной структуры, обеспечения высокой организованности и эффективности функционирования механизма управления во всех его звеньях и на всех уровнях управленческой иерархии». <sup>1</sup>

В современных условиях механизм государственного управления все больше ориентируется на достижение конечных народнохозяйственных результатов путем целевой консолидации ранее относительно обособленных сфер управленческого воздействия. Важнейшим инструментом такой консолидации выступает система социалистического правового регулирования, ведущее место в которой принадлежит Конституции СССР, обладающей мощным политico-правовым и организационным потенциалом решения социально-экономических проблем. Конституционное закрепление особенностей развития экономики СССР как единого народнохозяйственного комплекса и правовая фиксация конкретных задач повышения роста производительности труда, эффективности производства и качества работы определяют основное содержание хозяйственно-организаторской функции советского государства, направления деятельности государственного аппарата в рамках этой функции.<sup>2</sup>

Деятельность аппарата государственного управления совершенствуется под воздействием таких функциональных и структурных факторов, которые обусловлены конституционным регулированием<sup>3</sup> программно ориентированных способов социального воздействия. Они позволяют координировать на всех уровнях управления деятельность участников управленческого процесса

<sup>1</sup> Цветков В. В. Возрастание роли аппарата государственного управления в зрелом социалистическом обществе. — В кн.: Совершенствование аппарата государственного управления (конституционный аспект). — Киев: Наукова думка, 1982, с. 18—19.

<sup>2</sup> Вишняков В. Г. Конституционные основы управления социалистической экономикой. — М.: Экономика, 1978, с. 5.

<sup>3</sup> Под конституционным регулированием понимается, прежде всего, механизм действия как Конституции СССР, так и конституций союзных и автономных республик, конституционных законов, принятых на основе Конституции СССР. (Например, Закон о Совете Министров СССР.)

для достижения конкретных целей. Иными словами, речь идет о развитии программно-целевых методов государственного управления. В документах XXVI съезда КПСС отмечается, что «совершенствование механизма управления постоянно требует глубокого изменения содержания, методов и стиля деятельности...»<sup>4</sup>, указывается необходимость «шире использовать целевые комплексные программы»<sup>5</sup>, применять программно-целевые методы планирования, создавать системы управления группами однородных и взаимосвязанных отраслей.

Современной практике социалистического хозяйствования известны крупномасштабные программы межотраслевого и регионального характера, программы функционирующие на уровне отрасли или крупных хозяйственных организаций. По целевой направленности эти программы обеспечивают экономию топлива и металла, сокращение применения ручного труда, развития машиностроения, энергетики, транспорта и т. д. Ярким проявлением программно-целевого метода управления выступает Продовольственная программа СССР, призванная полностью обеспечить возросшие потребности советских людей в продуктах сельскохозяйственного производства. Программный, целевой, комплексный подход, вообще характерен социалистической экономике, основанной на общественной собственности средств производства.<sup>6</sup> Это позволяет наиболее эффективно использовать преимущества социалистических общественных отношений.

Использование программно-целевого метода в государственном управлении предполагает относительную независимость целевой направленности управленческой деятельности от конкретных организационно-структурных элементов системы управления. Создается такой комплекс функциональных зависимостей, при котором обеспечивается выполнение мероприятий, направленных на достижение ранее установленных целей. Таким образом, усиливается целеполагающий аспект функционирования механизма управления, когда социально значимая цель организационного воздействия детерминирует весь процесс управления и выступает основным критерием эффективности.

Достижение установленных целей, вместе с тем, предопределяет интеграцию межведомственных, межструктурных процессов, которые неизбежно возникают в ходе функционирования программно-целевой системы управления. Их правовое регулирование предполагает создания комплексной системы юридического обеспечения, включающей средства государственного, административного, финансового, гражданского, трудового и иных отраслей советского законодательства. Правовые средства регулирования общественных отношений включаются в качестве необходимого элемента в систему программно-целевого управления. Последняя имеет достаточно сложный вид, поскольку состоит из различных по характеру элементов, взаимодействующих в соответствии со строго определенной целью.

<sup>4</sup> Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981, с. 126.

<sup>5</sup> Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981, с. 198.

<sup>6</sup> Материал XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981, с. 50, 126.

<sup>7</sup> Первые шаги в использовании программно-целевого подхода были сделаны уже в первые годы хозяйственного строительства. Например, первый план электрификации России (план ГОЭЛРО) содержал в себе основные черты такого подхода. См.: Пискотин М. И. Проблемы программно-целевого управления. — В кн.: Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — М.: Наука, 1981, с. 242; Кириченко В. И. Методологические вопросы применения программного подхода в народнохозяйственном планировании. — В кн.: Программно-целевое управление социалистическим производством. — М.: Экономика, 1980, с. 7—9.

С точки зрения механизма правового регулирования актуальным является вопрос о вычленении тех элементов системы программно-целевого управления, которые должны быть подвергнуты определенной фиксации нормативно-правовым путем. Для этого, прежде всего, необходимо установить «элементарную частицу» (элемент) рассматриваемой системы управления, т. е. конечный, неделимый носитель данного качества системы, минимальный хранитель этого качества и неотделимая часть системы<sup>8</sup>. Элементами программно-целевой системы управления являются, как правило, следующие группы: 1) *социальные образования* — органы государственной власти и управления, их подразделения или целые системы органов; 2) *общественные отношения* — экономические, производственные, информационные, организационные и др.; 3) *ресурсы* — материальные, финансовые, технические, трудовые, интеллектуальные и т. д. При этом каждая из групп элементов может быть рассмотрена (независимо от своей внутренней структуры) в качестве исходного элемента системы. И, наоборот, каждый из названных элементов может быть подвергнут дальнейшему структурному расчленению и анализу. «Уровень исследования, — отмечает венгерский ученый М. Мароши, — определяет не только то, что следует рассматривать в качестве элементов, но и структуру системы. Иначе, если определен элемент, т. е. неделимая далее в условиях данного исследования составная часть системы, то структура этого элемента оказывается вне пределов данного исследования, хотя она может быть выявлена при более глубоком изучении системы или при другом аспекте исследования»<sup>9</sup>.

С точки зрения достижения конкретной социальной цели, которая определяет уровень системного анализа, даже крупные социальные образования (органы, их системы) могут быть рассмотрены в качестве «элементарной частицы» системы, ее конечного элемента, внутренняя структура которого безразлична для достижения запрограммированного результата. С другой стороны даже относительно небольшое социальное образование может быть структурно разделено на конечные элементы, если того требует достижение цели и уровень системного рассмотрения.

Аналогичным образом могут быть выявлены первичные структурные элементы в результате системного анализа социальных отношений, складывающихся в системе программно-целевого управления, а также различные виды ресурсов, их объем и структура. Например, из совокупности социальных отношений выделяются организационные (управленческие) отношения, которые в свою очередь могут быть расчленены по характеру, уровням, субъектам (сторонам), методам правового регулирования и т. д. Трудовые ресурсы могут быть разделены по профессиональным, поло-возрастным, интеллектуальным характеристикам.

Создаваемая система программно-целевого управления может объединять как различные виды ресурсов, так и неравнозначные по масштабу и уровням иерархии социальные образования, рассматривая их как неделимые элементы системы. Подход к этим элементам как и равнозначным с точки зрения достижения поставленных целей (а такой подход объективно необходим в плане эффективной реализации программы) несет в себе определенное организационно-технологическое противоречие, обусловленное наложением на сложившуюся структуру системы программно-целевого управления. Это противоречие, од-

<sup>8</sup> Афанасьев В. Г. Системность и общество. — М.: Политиздат, 1980, с. 73—74.

<sup>9</sup> Мароши М. Организация. Стимулирование, Эффективность. — М.: Прогресс, 1981, с.

нако, не исчезает даже в том случае, когда в единую систему для достижения программных целей объединяются однопорядковые с точки зрения организационного статуса элементы (системы органов, только самостоятельные органы или только их подразделения). Совмещение традиционной (линейной, функциональной или линейно-функциональной) структуры с программно-целевой системой управления создает двойственное правовое положение элементов: они включаются одновременно в различные по назначению структуры. Возникает конкуренция их организационного положения, научное обоснование которой предполагает детальный анализ отношений между элементами системного

В комплексе отношений, складывающихся в системе программно-целевого управления, научному анализу должны быть подвергнуты прежде всего организационные отношения, наиболее рельефно проявляющиеся на поверхности явления. Экономические, производственные, хозяйственные, информационные отношения в известной степени опосредствуются именно организационными связями. Организационные отношения, складывающиеся в процессе программно-целевого управления, подобно иным управленческим отношениям, могут быть формальными и неформальными, субординационными и координационными. С точки зрения правового регулирования нас интересует формальные отношения субординационного и координационного характера без учета неформальной, межличностной структуры социальных связей.

Субординационные отношения представляют собой связь между участниками программно-целевого управления, которая характеризуется определенной иерархической расчлененностью между ними. Субординационные отношения всегда возникают между соподчиненными подразделениями, органами, системами органов, должностными лицами и другими участниками реализации программы. При программно-целевом методе управления субординационные отношения могут носить постоянный или временный характер. Последний имеет место тогда, когда какому-либо звену реализации программ подчиняется другое ее звено только на время выполнения строго очерченного комплекса мероприятий или достижения поставленной цели.

Субординационные отношения далеко не однородны и не так просты как это может показаться на первый взгляд. Их дальнейшее расчленение в зависимости от степени «жесткости» взаимодействия между субъектами отношений субординации дают возможность установить по крайней мере несколько их вариантов.

Простейшим видом субординационных отношений является прямое подчинение, которое предполагает жесткую зависимость нижестоящего уровня от вышестоящего. Социальное образование может находиться в не прямом подчинении, при котором между руководителем и подчиненным существует промежуточное звено, передающее управленческую команду. Более сложная система субординационных отношений возникает при двойном подчинении, когда один из социальных элементов системы находится одновременно в подчинении вышестоящих органов по вертикали и по горизонтали. Отношения двойного подчинения являются качественно однородными на элементарном уровне системного анализа и не могут быть расчленены на вертикальные и горизонтальные составляющие и поэтому они являются одним из видов субординационных связей.

В системе программно-целевого управления субординационные отношения могут носить характер подконтрольности, при котором зависимость между

социальными образованиями системы менее строгая. Вышестоящая иерархическая структура осуществляет контроль за состоянием нижестоящих подразделений, органов, систем. Она может оказывать на них воздействие только в случаях отклонения от заданных параметров деятельности, отменять их решения, предписывать устранение недостатков и т. д. Близкая к подконтрольности по характеру субординационных связей является подотчетность одного социального образования другому. Однако уровень жесткости взаимодействия здесь несколько ниже. Этот вид субординации предполагает периодическую отчетность перед вышестоящим структурным элементом по всем аспектам деятельности или частично. При этом вышестоящие организационные элементы системы фактически не имеют иных каналов воздействия кроме заслушивания отчетов и их утверждения. И, наконец, минимальной жесткости субординационная зависимость существует в случаях подведомственности между социальными образованиями. Здесь тот или иной способ субординации существует только в потенции, и обусловлен общей подчиненностью элемента, входящего в систему программно-целевого управления, вышестоящему органу традиционной системы. В случаях существенного отклонения от заданных целей, такой вышестоящий орган может использовать все способы воздействия, поскольку несет социальную ответственность за общие результаты программно-целевого управления.

Рассмотренные отношения складываются именно в системе программно-целевого управления, в ходе которого могут устанавливаться отношения между ранее неподчиненными и иерархично разнорядковыми органами (иными социальными образованиями). Это обстоятельство следует учитывать при совершенствовании механизма правового обеспечения программно-целевого управления. Чрезмерная субординационная зависимость между элементами рассматриваемой системы управления может привести к гипертрофированию ее конечных, целевых установок, к разрушению горизонтальных связей, к снижению инициативы и ответственности участников программы.

Другим видом отношений между элементами системы программно-целевого управления являются координационные отношения, сфера действия которых значительно расширяется. Элементарный анализ этих отношений обнаруживает четыре типа наиболее существенных организационных связей, каждый из которых имеет некоторые разновидности, обусловленные целями, зафиксированными в конкретной программе. Одним из наиболее распространенных типов координации является согласование, при котором осуществляются прямые контакты между участниками реализации программ с целью решения общей проблемы. Согласование может осуществляться либо на уровне несоподчиненных руководителей отдельных организационных структур, либо на уровне конкретных исполнителей. Возможным вариантом этого типа координационных связей является возложение всех или части вопросов, требующих согласования, на специальное структурное подразделение. Этот вид координации осуществляется часто также самим руководителем программы.

Программно-целевой метод управления позволяет значительно сократить объем координационных связей по согласованию различных вопросов, в частности, путем развития иных типов координации, которые вытекают из природы самой программы. К их числу относятся: организационно-технологическое взаимодействие, иерархическая координация и штатная координация.

Организационно-технологическое взаимодействие, как тип координации,

обеспечивает группировку отдельных видов деятельности по их конечному результату, когда устанавливается строгая временная последовательность совершения определенных организационных действий по стадиям. При этом завершение одной стадии управленческого процесса и достижение результата предопределяет начало другой стадии. Координационные связи моделируются в самом начале процесса программно-целевого управления и не требуют дополнительных воздействий вышестоящих органов. Координация осуществляется, как правило, на основе сетевых графиков, составляющих часть целевой программы. Особенность этого вида координации при организации программно-целевого управления состоит в том, что отношения могут устанавливаться между такими элементами системы, которые между собой не соподчинены и находятся на различных уровнях управления. Соответственно, решающее значение приобретает не организационный статус участника программы, а достигаемый им результат. Последний предопределяет начало новой стадии, а следовательно новые координационные связи.

Иерархическая координация предполагает такие организационные отношения между элементами системы, которые направлены на их совместную деятельность, но возникают по инициативе высшего звена<sup>10</sup>. При этом координируемые элементы могут находиться в соподчинении, что однако не превращает рассматриваемые связи в субординационные поскольку в данном случае эти элементы выступают как равнозначные структурные образования. Например, при создании системы программно-целевого управления министерство может обязать промышленное объединение совместно с производственным объединением (предприятием) выпустить определенную партию продукции. Промышленное объединение не вправе при таких обстоятельствах возложить выпуск этой продукции только на данное предприятие, а должно координировать с ним свою деятельность. В ином случае возникают субординационные отношения. Выбор оптимального типа отношений зависит от возможности достижения конкретной цели при наименьших организационных затратах.

Штабная координация предполагает создание в системе программно-целевого управления специальных подразделений (оперативные рабочие группы, целевые группы по координации, координационные центры и комиссии), призванных осуществлять основной объем координационной деятельности. Такие подразделения могут быть созданы на различных уровнях управления, где характер решаемых проблем требует строгой координации усилий большого числа исполнителей. При этом координационная деятельность может осуществляться как в отношении вышестоящих, так и в отношении нижестоящих звеньев. Однако в большинстве случаев они создаются при руководителе программы, и поэтому координируют деятельность нижестоящих звеньев от имени руководящего центра и во исполнение программы. Ситуация принципиально не изменяется даже в тех случаях, когда руководство программой возлагается на одно из звеньев традиционной системы управления.

Характер организационных отношений складывающихся в системе программно-целевого управления, их объем и сложность обусловливают необходимость их всестороннего изучения как на конкретном эмпирическом уровне, так и в плане выявления основных закономерностей их взаимодействия. Программ-

<sup>10</sup> Такой тип координации именуют также административной координацией. См.: Мильнер Б. З. Организация программно-целевого управления. — М.: Экономика, 1980, с. 91.

но-целевой метод 'управления, который аккумулирует в себе достижения организационной теории, экономического анализа, исследования операций, кибернетики и других научных дисциплин<sup>11</sup>, требует научно обоснованной структурой перестройки самой системы управления.

Организационная структура программно-целевого управления обеспечивает внутреннюю упорядоченность системы управления, фиксирует идеально представляемое разделение труда по достижению поставленных целей, создает устойчивое взаимодействие между органами и их подразделениями. Организационная структура программно-целевого управления достаточно гибка и подвижна, что обусловлено ее прямой зависимостью от системы целей, их строгой детализацией по конкретным исполнителям и уровням организации. Каждый этап достижения поставленной задачи вызывает соответствующее изменение организационной структуры — свертывание или, наоборот, активизацию организационных связей, их замену или, наконец, вообще ликвидацию какого-либо подразделения структуры. Для программно-целевого управления такие организационно-структурные процессы вполне закономерны и не несут энтропийной нагрузки. Более того, подобные изменения могут быть специально предусмотрены в разрабатываемой программе, что позволяет наиболее эффективно использовать управленческий потенциал, организационные ресурсы, мобильность их распределения. С точки зрения эффективности организационной структуры, целесообразно выделить субординационную (централизованную), координационную и матричную структуры.

Субординационная (централизованная) структура характеризуется преобладанием субординационных отношений между элементами и применяется для решения сложных и долговременных программ. Этот тип структуры обеспечивает достижение какой-либо одной социально значимой цели путем создания специального органа управления программой и строгого подчинения ему конкретных исполнителей. Рассматриваемая структура может применяться на различных уровнях аппарата управления: как в хозяйственных организациях, так и на общегосударственном, межотраслевом и отраслевом уровне. Особенность этой структуры состоит в том, что высокий уровень ее эффективности достигается за счет четкого распределения прав, обязанностей и ответственности всех исполнителей программ.

При создании субординационной (централизованной) структуры программно-целевого управления орган управления программой может образовываться различными путями. Чаще всего создается обособленный орган целевого управления (межведомственная комиссия, специальное ведомство, постоянное структурное подразделение и т. д.), на который возлагается вся ответственность за достижение поставленных целей. Возможным вариантом создания органа целевого управления может быть возложение руководства программой на одно из звеньев традиционной системы управления с наделением его надведомственными полномочиями. Это влечет за собой существенную перестройку организационных связей. Например, в хозяйственных организациях управление программой может быть поручено одному из подразделений аппарата управления, которому в этом случае подчиняются конкретные исполнители.

Координационная структура программно-целевого управления создается

<sup>11</sup> Пискотин М. И. Проблемы программно-целевого управления. — В кн.: Проблемы общей теории социалистического государственного управления. — М.: Наука, 1981, с. 243.

для усиления координационных связей между участниками реализации программы, когда цель достигается усилиями обособленных подразделений и представляет собой сумму результатов, полученных в каждом из них. Между участниками программы существует, как правило, организационно-технологическая координационная зависимость, которая в отдельных случаях не требует вмешательства специальных органов управления. Средством целевой консолидации деятельности участников выступает программа. Однако при увеличении количества координационных связей и их усложнении возникает потребность в иерархической координации, осуществляющей вышестоящим руководителем, либо в создании специального координационного органа. Роль координатора выполняет отдельное должностное лицо (заместитель руководителя, главный инженер, главный конструктор и т. п.) или специальное координационное подразделение (комитет, центр, комиссия, совет и т. д.). Во всех случаях речь идет об организации специальной системы управления программой, качественном изменении комплекса организационных отношений, вовлечении и использовании специальных ресурсов для достижения сформулированных в программе целей.

Построение координационной структуры программно-целевого управления не представляет большой сложности, что способствует ее достаточно широкому распространению в практике хозяйствования, особенно на отраслевом уровне. Вместе с тем такие структуры не достаточно эффективны<sup>12</sup>. Это связано с тем, что организационная нагрузка на высшие эchи управления программой увеличивается при отсутствии четкого распределения ответственности каждого исполнителя. Правовой статус последнего, комплекс закрепленных за ним прав и обязанностей, его взаимодействие с другими исполнителями определяются недостаточно ясно. В таких условиях возможны существенные отклонения от заданной программы, а их своевременная корректировка затрудняется отсутствием оперативных каналов (способов) воздействия на исполнителей. Кроме того, возникает потребность в большом количестве согласований как с исполнителями, так и с вышестоящими органами.

Матричная структура программно-целевого управления предполагает наиболее тесное переплетение элементов программно-целевой структуры с элементами традиционной (как правило, линейно-функциональной) структуры, строгое распределение между ними прав, обязанностей и ответственности. В матричной структуре создается центр по руководству программой, который наделяется широким комплексом полномочий по осуществлению программно обусловленных функций. При нем может образовываться координационный совет или иное подразделение, специально предназначенное для координации деятельности всех участников программы. Вместе с тем создается специальный механизм взаимодействия исполнителей программы и иных структурных подразделений с линейно-функциональной структурой традиционной системы управления: каждое социальное образование, находящееся в структуре программно-целевого управления, одновременно входит в линейно-функциональную структуру. Традиционная система управления максимально используется для достижения установленных в программе целей, т. е. осуществляется перераспределение функций, а следовательно, прав, обязанностей и ответственности. Иными словами, создается матричная структура программно-целевого управления. Матричные структуры, несмотря на достаточную сложность, высо-

<sup>12</sup> Мильнер Б. З. Организация программно-целевого управления. — М.: Экономика, 1980, с. 162.

хоеффективны, вследствие чего широко распространены в практике построения аппарата управления народным хозяйством, особенно на уровне предприятий, производственных и промышленных объединений и других хозяйственных организаций.

Средством достижения строгой согласованности организационных элементов с целью получения оптимальных конечных результатов выступает программа как составная часть данного метода управления. В советской научной литературе программа рассматривается как документ, где определен увязан на достижение конкретных целей. Аналогично трактуется этот документ в ряде нормативно-методических материалов и отраслевых рекомендаций. Вместе с тем программа имеет более широкое организационно-правовое значение. При осуществлении программно-целевого метода управления она представляет собой модель функционирования всей системы управления, всех ее элементов, а следовательно, определяет права и обязанности, а также ответственность всех звеньев программно-целевого управления и конкретных исполнителей. Программа не только имеет целевой, временной, ресурсный, структурный и организационный аспекты, но и служит правовой основой деятельности органов, участвующих в ее реализации, во многом определяет их правовой статус. Программа — это основное средство достижения поставленных целей на различных уровнях программно-целевого управления, выступая способом фиксации и упорядочения деятельности всех элементов системы, ее подсистем (компонентов). Этим свойством программа должна обладать при любом уровне развития программно-целевого метода управления. На более низких уровнях аппарата управления программа может иметь достаточно упрощенный вид и не представлять собой развернутой модели желаемого состояния системы управления. Однако во всех случаях, если для достижения поставленной цели создается специальная система управления, то основные параметры ее функционирования (в том числе и правовой статус) должны быть строго зафиксированы в программе.

Совершенствование программно-целевого метода управления, выражавшиеся в росте целевых комплексных программ различного уровня, предполагает дальнейшее развитие конституционного законодательство, призванного комплексно регулировать основы государственного управления экономикой СССР. Крупномасштабные программы народнохозяйственного и межотраслевого уровня обеспечивают целевую направленность деятельности общесоюзных, республиканских и местных органов власти и управления. Основы их правового статуса фиксируется нормативно-правовым путем в Конституции СССР, Конституциях союзных и автономных республик, в Законе СССР о Совете Министров СССР, в законах о советах Министров союзных республик, в других актах конституционного характера. Указанные нормативные акты должны составлять правовую базу для разработки и реализации целевых комплексных программ, что позволяет учитывать как изменения в статусе государственных органов, так и обеспечивать научно обоснованное согласование действующего законодательства с конкретными заданиями, предусмотренными программами.

Совершенствование организационно-структурной основы программно-целевого метода управления, учитывая рассмотренную его системную природу и характер возникающих социальных отношений, особенности компетенции органов управления и правового режима ресурсов, является важным направлением усиления воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы. Дальнейшее развитие организаций программно-целевого управления осуществляется на фоне постоянно возрастаю-

ших масштабов производства, совершенствования экономических связей, максимального использования результатов научно-технической революции в условиях экономики зрелого социализма. Возможности и преимущества развитых социалистических общественных отношений в сфере хозяйствования предопределяют высокую эффективность программно-целевого управления, его направленность на выполнение решений Коммунистической партии по экономическому и социальному развитию страны, ускорению перевода экономики на рельсы интенсивного развития, повышению уровня жизни советского народа.

ШИШКИН В. И.

## КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО ГРАЖДАН НА СУДЕБНОЕ ОБЖАЛОВАНИЕ ДЕЙСТВИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ (НА МАТЕРИАЛАХ СССР И ВНР)

Судебное обжалование действий должностных лиц концептуально основывается на признании в качестве обязательного условия свободы граждан ответственности «всех чиновников за свои служебные дела по отношению к любому из граждан перед обычными судами и по общему праву» (1, т. 19, с. 5). Принципы судебного контроля за деятельностью органов государственной администрации в социалистическом обществе были определены В. И. Ленинским (2, т. 2, с. 85; т. 6, с. 206) и практически осуществляются в государственно-правовом строительстве социалистических стран при определяющей тенденции их дальнейшего развития и совершенствования.

1. В соответствии с этими политическими идеями и практикой государственного строительства социализма советское законодательство закрепило и обеспечило право граждан на обжалование в суд действий должностных лиц, а в ряде случаев — коллегиальных органов (5, с. 179). Это нашло отражение также в ратифицированных социалистическими государствами международных актах, провозгласивших обязанность государства обеспечить юридическую защиту для любого лица, требующего такой защиты и предусматривающих ее установление компетентными судебными, административными или законодательными властями или другими любыми компетентными органами в соответствии с правовой системой государства при развитии возможностей судебной защиты (9, ст. 2, п. 3/б). При этом в литературе социалистических стран обращено внимание на ряд существенных преимуществ судебной формы защиты прав и законных интересов граждан (27, с. 111).

В системе советского законодательства в области охраны и защиты субъективных прав граждан СССР всегда значительное место отводилось институту судебного обжалования действий должностных лиц. Дальнейшее укрепление социалистической законности в государственном управлении, повышение гарантий прав граждан обусловили возведение этого института на конституционный уровень (ст. 58 Конституции СССР, 1977 г.) при расширении возможностей судебного контроля за деятельностью государственных органов, общественных организаций, должностных лиц, особенно в случаях нарушения закона, превышения полномочий и компетенций, ущемления прав граждан (21). Предусмотрена также необходимость конкретизации в законе порядка обжалования и принятия в связи с этим Закона «О порядке обжалования в суд действий должностных лиц, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права граждан» (12).

Реализация ряда конституционных прав советских граждан невозможна без функциональной деятельности специального государственного аппарата. Поэтому гражданин обращается в соответствующие компетентные органы

государства, должностные лица которого, действуя в пределах определенной для данного органа компетенции, совершают (должны совершать) определенные действия по обеспечению реализации прав и законных интересов гражданина. В ряде случаев гражданин не согласен с принятым решением или осуществлением определенных управленческих действий государственных органов или их должностных лиц, усматривая в этом нарушение или игнорирование прав или законных интересов. Возникающие при этом правоотношения между гражданином и государством (государственным органом) могут касаться наиболее существенных прав граждан — трудовых, жилищных, пенсионных и иных имущественных и личных прав. Возможность защиты этих прав от нарушений со стороны органов, решение которых может служить препятствием для осуществления прав или законных интересов, является актуальной для государства и граждан, представляет важную юридическую гарантию правового статуса личности в социалистическом обществе. Это обуславливает отношение к конституционному праву на судебное обжалование действий должностных лиц в качестве субъективного права с соответствующими гарантиями по его обеспечению и реализации защиты.

Проблемам судебного обжалования действий должностных лиц уделялось значительное внимание с первых лет победы Советской власти, что первоначально связывалось с представлением об административной юстиции, как особого вида судебной деятельности по защите прав и законных интересов советских граждан. В частности, в начале 20-х годов предлагалось предоставить судам право отменять незаконные акты управления (25, 28, 26). Противники этой позиции считали, что административная юстиция по своей сущности — буржуазный институт, который не применим в социалистическом государстве (33).

Однако практическая деятельность по развитию социалистической демократии, обеспечению социалистической законности в стране способствовали укреплению и расширению института судебной защиты прав граждан в области деятельности управленческого аппарата государства. Уже VI Всероссийский съезд Советов принял постановление «О точном соблюдении законов» (6, 1918 г., № 90, ст. 908), в котором говорилось о праве граждан Республики обжаловать действия любого должностного лица и любого советского учреждения, устанавливался порядок обжалования и ответа на жалобу. Декретом «Об устранении волокиты» (6, 1920 г., № 1—2, ст. 2) впервые вводился инстанционный порядок подачи жалобы. Важнейшие организационно-правовые мероприятия по приему, рассмотрению и разрешению заявлений и жалоб трудящихся были осуществлены на основе постановления ЦИК и СНК СССР от 25. 06. 1932 г. «О революционной законности» постановления Президиума ЦИК СССР от 13. 04. 1933 г. «О рассмотрении жалоб трудящихся и принятии по ним необходимых мер», постановления ЦИК СССР от 14. 12. 935 г. «О положении дел с разбором жалоб трудящихся» и в настоящее время — Указом Президиума Верховного Совета СССР от 12. 04. 1968 г. «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан», в редакции 04. 03. 1980 г. (8; в дальнейшем — Указ от 04. 03. 1980 г.).

Возможность и порядок судебного обжалования действий и актов органов государственного управления и общественных организаций отражены в нормах отраслевого законодательства, в частности — ст. 340, 341 Кодекса законов о труде УССР (КЗоТ УССР № 54, 57, 75, 82, 83, 191 Жилищного кодекса УССР (ЖК УССР); ст. 165 Земельного кодекса УССР (ЗК УССР); ст. 236, 266, 285 Гражданского процессуального кодекса УССР (ГПК УССР); ст. 39,

40 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях и других нормах, которые регулируют правоотношения, возникающие в области обжалования.

Вообще судебной защите прав граждан от нарушений действиями должностных лиц государственных органов значительное место отводится в законодательстве социалистических стран. В качестве примера можно использовать историю развития (34, 15) и сравнительно-правовой анализ советского и венгерского законодательства, в частности, Указ от 04. 03. 1980 г. с конкретизацией в текущем законодательстве и Закон № I ВНР, 1977 г. «О заявлениях, предложениях и жалобах, представляющих общий интерес» (14; в дальнейшем — Закон ВНР о жалобах).

Советским и венгерским законодательством в принципе закреплено право обращения в суд при обжаловании действий должностных лиц органов государственного управления, а также круг лиц и действий, подлежащих обжалованию. Однако при сравнительно-правовом анализе обращает внимание ряд особенностей, в частности, ст. 3 Указа от 04. 03. 1980 г. предусматривает возможность граждан СССР в установленном законом порядке обратиться с жалобой в суд на действия должностного лица, а Закон ВНР о жалобах не содержит указания на возможность обращения непосредственно в суд с жалобой на действия должностного лица органа управления. Указ от 04. 03. 1980 г. не содержит понятия жалобы. Закон ВНР о жалобах (17. 1) определяет жалобу как ходатайство, направленное на ликвидацию нарушения индивидуального права или интереса.

2. В вопросе о существующем круге споров между органами государственного управления (их служащим) и гражданином, которые рассматриваются судами, необходимо учитывать все разновидности таких споров независимо от процессуального порядка их судебного рассмотрения (исковое производство, производство по делам, возникающим из административно-правовых отношений, особое производство). Основным характеризующим моментом указанных споров является социально-правовое их содержание: спор между государственными органами (должностными лицами) и гражданами (35, с. 249).

Судебному обжалованию по действующему советскому законодательству подлежит более 30 видов действий и решений должностных лиц государственных органов. Общие основания обжалования определены в ст. 4 Основ гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик и ст. 236 ГПК УССР, которые относят к судебному рассмотрению споры: возникающие из административно-правовых отношений — жалобы на неправильности в списках избирателей, на действия административных органов в связи с наложением штрафа; в случаях, предусмотренных законом — по жалобам на действия должностных лиц, совершенных с нарушением закона, превышением полномочий, ущемляющих права граждан и другие дела, возникающие из административных правоотношений, отнесенных законом к компетенции судебных органов.

Эти предписания конкретизируются в ряде специальных законодательных актов:

— обжалование неправильностей в списках избирателей по выборам в Верховный Совет ССР, в Верховный Совет союзных и автономных республик (невключение, неправильное включение в список или исключение из списка избирателей, допущенные в списке неточности в указании фамилии, имени, отчества и других анкетных данных об избирателе), заключения врачебной комиссии, создаваемой республиканским, краевым, областным органом здравоохранения;

нения, о признании гражданина умалишенным, на основании которого гражданин не включен в список избирателей (7, ст. 19, 20):

— обращения о признании недействительными: брака (ст. 45, 47 Кодекса о браке и семье УССР (КоБС УССР), усыновления (ст. 119, 125 КоБС УССР), записи отцовства, материнства (ст. 56 КоБС УССР);

— обжалование решения администрации предприятия, организации, учреждения по поводу неправильного дисциплинарного взыскания и формулировки увольнения, увольнения с работы с требованием восстановления на работе, по вопросам нарушения трудового законодательства на предприятиях, где нет профсоюзного органа, а также в отношении работающих по трудовым договорам в колхозах и межколхозных организациях, решения комиссии по трудовым спорам (КТС) и профсоюзного органа (ст. 231 КЗоТ УССР);

— обжалование неправильности записи в актах гражданского состояния, если орган записи актов гражданского состояния при отсутствии спора о праве гражданском отказался внести исправления в сделанную запись (ст. 266 ГПК УССР, ст. 161 КоБС УССР), действий нотариуса или органа, выполняющего нотариальные действия, или отказа в совершении таких действий (ст. 285 ГПК УССР);

— обжалование действий судебных исполнителей по исполнению решения или отказа в совершении таких действий (ст. 373 ГПК УССР);

— обжалование постановления о наложении административного взыскания по делам о контрабанде и за нарушение таможенных правил, выносимых таможенными органами (ст. 111, 112 Таможенного Кодекса СССР);

— обжалование решений морской арбитражной комиссии (10, п 13);

— обжалование отказа в предоставлении освободившегося жилого помещения в квартире в случаях, предусмотренных законодательством (ст. 54 ЖК УССР), отказа и выдаче охранного свидетельства (брони), когда это предусмотрено законом (ст. 75 ЖК УССР), отказа администрации организации, предприятия в согласии на обмен их жилого помещения (ст. 82 ЖК УССР), отказа в выдаче ордера на обмен жилого помещения (ст. 83 ЖК УССР), действий органа, представившего после капитального ремонта жилое помещение, которое значительно уменьшилось или существенно видоизменилось при перестройке (ст. 102 ЖК УССР), отказа в выдаче ордера на заселение в доме жилищно-строительного кооператива (ЖСК) (ст. 141 ЖК УССР), отказа правления кооператива дать согласие на сдачу жилого помещения в наем (ст. 144 ЖК УССР), отказа в приеме в кооператив члена семьи умершего или выбывшего из ЖСК члена кооператива (ст. 145 ЖК УССР), решения об исключении из членов ЖСК (ст. 147 ЖК УССР), с иском о выселении одновременно обжалование действий органа, позволившего нанимателю вселить в жилое помещение лицо без получения согласия всех совершеннолетних членов семьи нанимателя (ст. 63 ЖК УССР, ст. 284 Гражданского Кодекса УССР (ГК УССР), действий по предоставлению жилых помещений в связи с капитальным ремонтом жилья, в связи со сносом индивидуального домостроения (18, п.1), невыплат владельцу дома на праве личной собственности сумм за снос строений в размерах, определенных комиссией исполкома (19), решений исполкома об отмене решений общего собрания о приеме гражданина в члены ЖСК или о предоставлении члену кооператива освободившейся жилой площади в порядке улучшения жилищных условий в доме ЖСК (22, с. 3);

— обжалование решений административных органов по вопросам открытий, изобретений и рационализации: об авторстве (соавторстве), при несогла-

ции одной из сторон с принятым по жалобе решением, о вознаграждениях, если жалоба не получила надлежащего разрешения в установленном порядке или не получен ответ в 15-дневный срок (13, п. 154), о праве преждепользования, исключительного права патентообладателя на использование изобретения, по другим спорам, возникающим в связи с открытиями, изобретениями и рационализаторскими предложениями, за исключением случаев, когда решение таких споров законом отнесено к ведению администрации или иных органов (20);

— обжалование действий должностных лиц органов власти и управления о не восстановлении нарушенных прав и законных интересов гражданина и не возмещении ему имущественного или иного ущерба, что явилось следствием незаконного осуждения или привлечения к уголовной или административной ответственности органами дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда (11, ст. 12);

— обжалование решений и действий органов управления колхозов, членами колхозов, за исключением случаев, которые по специальному указанию в нормативном акте отнесены к юрисдикционной деятельности других органов государства (40, с. 131—136).

При сравнении с венгерским законодательством обращает внимание, что законодательство ВНР к одной из категорий дел, подлежащих рассмотрению в судебном порядке, относит проверку и пересмотр административных решений в случаях, определенных в правовой норме (§ 4 Закона IV 1972 г. о судах) (14, с. 139), то есть если такое решение нарушает или ограничивает личные, семейные, имущественные права граждан, обеспеченные Конституцией ВНР, или же возлагающие на граждан обязанности принятые с нарушением закона (16). Сюда относятся решения касающиеся: существования, утраты, отсутствия венгерского гражданства; включения или невключения в список кандидатов в депутаты Государственного Собрания или Советов; разрешения усыновления; помещение под государственное попечительство или отмены его; отказа в совершении метрической записи или отказа внести в нее изменения и дополнения, а также отказа зафиксировать личные данные в ходе переписи населения или сообщить данные, внесенные в документ; отказа одобрить договор пожизненного содержания, пожизненной ренты или наследования; назначения опекуна или попечителя; уплаты обязательного налога и пошлины; возложения обязанности произвести выплаты по статьям налога с оборота в случае неосновательного приобретения или сбережения имущества. К этой группе также следует отнести решения жилищных органов, органов земле- и водопользования, регистрации прав судовладельцев и другие (17), а также гражданско-правовые дела, которые до судебного рассмотрения предварительно разбирались органами государственного управления. Порядок обращения в суд по делам этой категории и порядок рассмотрения дел регулируется гл. XX ГПК ВНР — Дела по искам, направленным против административных актов — § 324—340.

Таким образом в отличие от советского законодательства, относящего обжалование действий должностных лиц и решений государственных органов к неисковой форме (п. 2, 3 ст. 24 ГПК УССР), и к исковой форме (п. 1 ст. 24 ГПК УССР) защиты прав граждан, ГПК ВНР связывает оспаривание решений административных органов только с исковым производством (§ 330), на судопроизводство по данной категории дел распространяются общие положения, предусмотренные гражданским процессуальным законодательством ВНР (§ 324 ГПК). Иск предъявляется лицом, чьи права и законные интересы затронуты в ходе дела, по которому вынесено решение административным органом.

В качестве ответчика привлекается орган, если он оставил оспариваемое решение в силе. Ответчиком по такому делу может быть административный орган, в том числе и не являющийся юридическим лицом. При ликвидации органа, вынесшего решение, ответчиком привлекается орган, в компетенцию которого входит издание аналогичных актов (§ 328 ГПК ВНР).

3. Сравнительно-правовой анализ советского и венгерского институтов судебного обжалования действий должностных лиц государственных органов свидетельствует о близости их по природе и юридической конструкции, что обусловлено однородностью экономических и социально-политических систем. Это не исключает определенных особенностей исследуемых правовых институтов в связи с различием этапов социалистического строительства, национальными особенностями, историко-правовыми традициями государств.

В частности, существенной является такая особенность советской правовой системы как возведение права на судебное обжалование действий должностных лиц органов управления на конституционный уровень (ч. 2 ст. 58 Конституции СССР).

Представляет также интерес решение вопроса о характере поведенческих актов должностных лиц, подлежащих обжалованию. Г. Киленьи, например, основываясь на действующем венгерском законодательстве, обращает внимание на то, что бездействие (молчание) административного органа не является основанием для обращения гражданина в суд. Бездействие административного органа может быть обжаловано исключительно в административном порядке (27, с. 116). Текстуально для подобного толкования дает основание и ч. 2 ст. 58 Конституции СССР, однако при этом следует исходить из того, что должностное лицо, наделенное полномочиями и обязанностями совершать определенные действия в пределах компетенции представляемого им органа, обязано совершать эти действия, создавая необходимые условия для реализации прав граждан. Отказ в совершении таких действий, а также бездействие, т. е. несовершение этих действий, представляют по сути деятельность, не позволяющую гражданину надлежащим образом реализовать свои права или восстановить нарушенные. Следовательно, бездействие функционально выполняет роль действия должностного лица по нарушению и ущемлению прав гражданина и поэтому, исходя из смысла ст. 58 Конституции СССР, бездействие должностного лица может быть обжаловано наряду с его активными противоправными действиями.

В законодательстве СССР и ВНР гражданам предоставлено право выбора органа, в который подается жалоба на действия должностных лиц государственных органов. В период завершения построения основ социализма и подготовки перехода к развитому социализму советским законодательством к судебному рассмотрению в гражданском судопроизводстве были отнесены 2 категории дел подобного характера: 1) по жалобам на неправильность наложения административных штрафов; 2) по жалобам на лишение права на управление транспортным средством лица, находящегося в нетрезвом состоянии. Проверка законности и обоснованности постановлений о наложении многих административных взысканий — как разного рода конфискаций, лишения различных прав, принадлежащих гражданину и т. д., судебному контролю не подлежала. Надзор за правильностью применения таких взысканий осуществлялся вышестоящими административными инстанциями.

Развитие социалистической демократии, совершенствование правовых норм государственной и общественной жизни потребовали распространения и на эти виды административных производств контроля суда как органа, гаран-

тирующего правильное разрешение споров в административно-правовых отношениях с участием граждан. Это объясняется и некоторыми юридическими особенностями, связанными с тем, что указанные взыскания применялись в качестве как основных, так и дополнительных наказаний, и поэтому зачастую в едином производстве объединялись постановления, процедура которых была различной — в судебном порядке и инстанционном порядке, что приводило к судебным ошибкам (37, с. 135—136). Основами законодательства об административных правонарушениях по большинству споров предусмотрена альтернативная подведомственность — судебная или инстанционная, дифференцированная по принадлежности органов, выносящих соответствующие постановления. В ч. 1 ст. 39 Основ предусмотрен также последующий вид контроля — судебный, после вынесения решения по жалобе вышестоящим административным органом по отношению к обжалуемому в порядке подчиненности. Этот порядок в СССР определен нормами административного законодательства, в то время как в ВНР указанный порядок определен нормами гражданского законодательства (гл. XX ГПК ВНР).

Венгерское законодательство также предусматривает альтернативность обжалования административных решений и не исключает последующего обращения в суд после вынесения по жалобе решения вышестоящего органа по отношению к обжалуемому, но в отличие от советского законодательства предусматривает порядок одновременного обращения в суд и в вышестоящий орган в порядке подчиненности. Суд в этом случае приостанавливает рассмотрение дела до решения его административным органом, но не более чем на 30 дней. При частичной отмене обжалуемого решения в инстанционном порядке суд рассматривает дело по жалобе в отношении неотмененной части. Если административный орган вынес новое решение, удовлетворяющее требование, то суд прекращает производство по делу, возлагая на административный орган судебные расходы (§ 337 ГПК ВНР).

4. В связи с подготовкой в СССР специального законодательного акта о порядке обжалования действий должностных лиц в суд среди советских ученых-юристов дискутируется вопрос о круге обжалуемых в суд административных решений и действий органов и должностных лиц государственного управления. Одна группа ученых считает, что следует ограничиться отнесением к судебной компетенции лишь определенного перечня дел, возникающих из административно-правовых отношений (24, с. 177; 36, с. 124—125; 39, с. 76), обосновывая свою точку зрения тем, что обжалование гражданами в суд любых действий государственных органов, нарушающих права граждан, может поставить под контроль суда эти органы возможность отмены принятых актов судебным решением, а также тем, что достаточно контроля вышестоящих органов, прокуратуры, народного контроля. Еще один аргумент — предположение о возможном снижении качества и оперативности в судебной работе в условиях роста обращения в суд.

Другая группа ученых считает целесообразным отнести к судебной подведомственности рассмотрение всех споров, возникающих из административных правоотношений с участием граждан, предусмотрев ограничительный перечень обжалуемых актов и действий органов государственного управления (в основном затрагивающих государственные и военные интересы страны), не подлежащих судебному обжалованию (23 с. 127; 38, с. 126; 31, с. 192; 29, с. 38—40).

Представляется, что определяющим в этой дискуссии должна быть присущая социализму тенденция постоянного расширения демократических прав

граждан, гарантирования их осуществления, укрепления авторитета законов Советской власти (3, с. 64—65; 4, с. 442). Поэтому, закрепив в Конституции СССР право советских граждан на обжалование в суд действий должностных лиц государственных органов, Советское государство должно максимально обеспечить его широту и действенность как по кругу обжалуемых управленческих действий и актов, так и по компетенции судебных органов. Эта обязанность Советского государства закреплена в ч. 1 ст. 4 Конституции СССР, которая исходит из того, что Советское государство, все его органы являются гарантами реализации законодательства, обеспечивают охрану правопорядка, направленного на защиту интересов общества в целом, прав и свобод граждан (5, с. 33).

Предположения некоторых авторов о возможном ущемлении оперативной самостоятельности органов государственного управления при судебном обжаловании их актов гражданами, вряд ли основательны, так как деятельность органов управления, связанная с реализацией гражданами своих прав, составляет незначительную по объему часть компетенции этих органов и основные направления их деятельности, связанные с хозяйственным управлением, социально-культурным строительством и другими задачами не будет обременена контролем судебных органов. Что же касается деятельности государственных органов, относящейся к сфере осуществления прав и законных интересов граждан, то здесь «вмешательство» суда необходимо как специального органа, чья функциональная деятельность направлена на защиту прав и законных интересов советских граждан. Это не означает предоставление дискреционной власти судебным органам, делегирование им функций, присущих органам управления. Судебный контроль должен соответствовать задачам охраны законности в сфере управления и рассмотрение жалоб в судебном порядке ориентировано именно на решение этой задачи, а не на определение целесообразности совершения должностным лицом служебных действий. Это дает основание для вывода о возможности отклонения судом жалобы как неподведомственной суду, если в ней ставится вопрос о целесообразности действий государственных органов (должностных лиц) в пределах предоставленной им компетенции. Такое толкование соответствует смыслу ст. 58 Конституции СССР, указывающей на нарушение закона, превышение полномочий, ущемление прав граждан, а не на конкретные составы правонарушений (30, с. 96—97).

Необходимость усиления судебного контроля за законностью административных действий и актов органов управления обусловлено не только развитием конституционных прав советских граждан, но и тем, что еще встречаются случаи, когда органы государственного управления допускают действия и принимают акты, нарушающие или ущемляющие права граждан. Так, судами СССР удовлетворяется около 50% жалоб на неправильное увольнение с работы, по жалобам на действия нотариусов и нотариальных органов, а также на неправильности, допущенные органами записей актов гражданского состояния (ЗАГС) — около 60%, на прочие дела, вытекающие из административных правоотношений — около 60%, на наложение административных штрафов примерно 40% (35, с. 270).

Высказываемые опасения о значительном увеличении количества дел при расширении возможности обжалования гражданами действий должностных лиц государственных органов также не имеют достаточных оснований. Так, число дел по искам, направленным на пересмотр административных актов, со времени введения этого типа производств, не превысило в ВНР 2% общего числа гражданских дел в год, а в последние годы составило 1%. Это позволило

венгерскому ученому-юристу Л. Неваи и сделать вывод: доля 1% соответствует примерно 1,5 тысяч дел в год — сама по себе не мала и расширение круга актов государственного управления, подлежащих судебному обжалованию, очевидно, привело бы к увеличению числа такого вида дел. Однако снижение в последующем процента доли дел этой категории свидетельствует, что деятельность государственного управленческого аппарата в ВНР с точки зрения законности значительно улучшилась, а это одна из главнейших целей работы по улучшению и совершенствованию деятельности государственного управления. Определенную роль в этом сыграл институт искового производства по пересмотру административных актов. Возможность судебного обжалования и пересмотра актов государственного управления (должностных лиц) объективно оказывает благоприятное влияние на соблюдение законности в государственном управлении. Такое же значение имеют и те указания, которые содержатся в судебных решениях, вынесенных по искам, направленным против нарушения законов административными органами. Во всяком случае данная категория дел искового производства занимает важное место в числе гражданско-правовых средств, служащих защите прав личности (32, с. 85).

Социалистическое правосудие представляет собой особый вид государственной деятельности, осуществляемой судом, который по характеру своей деятельности, специфики стоящих перед ним задач и своеобразию применяемых им методов занимает особое место в системе государственных органов. Законодательной властью судам предоставлено право быть высшим авторитетом юридической оценки поведения государственных и общественных органов, их должностных лиц. Суд, в силу ст. 4, 155 Конституции СССР, подчинен только закону, действует на его основе и от имени государства, издавшего этот закон. В этом особенность суда в системе государственных органов. Конституция СССР не только расширила сферу судебной защиты интересов личности, но одновременно значительно развила демократические принципы социалистического правосудия, придав им глубокое социально-правовое и политическое содержание, так как «положение личности связано со всеми основными демократическими институтами, эффективность которых во многом зависит от того, в какой мере реализуются права и свободы граждан» (41, с. 16). Действующие конституционные принципы социалистического правосудия и судебной защиты прав граждан, а также процессуального порядка, связанного с правовой регламентацией рассмотрения и разрешения дел в суде, создают реальные преимущества в области обеспечения правильного применения правовых норм, защиты прав, свобод, законных интересов граждан и укреплении социалистической законности в стране.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения, 2-е изд.
2. Ленин В. И. Полное собрание сочинений.
3. Материалы XXVI съезда КПСС. — М.: Политиздат, 1981.
4. Черненко К. У. Народ и партия едины. Избранные речи и статьи. — М.: Политиздат, 1984.
5. Конституция СССР. Политико-правовой комментарий. — М.: Политиздат, 1982.
6. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР (СУ РСФСР).
7. Закон СССР от 6 июля 1978 г. — О выборах в Верховный Совет СССР. — Ведомости Верховного Совета СССР, 1978, № 28, ст. 441.
8. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. — О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан (в редакции 4 марта 1980 г.). — Ведомости Верховного Совета СССР, 1968, № 17, ст. 144; 1980, № II, ст. 192.
9. Международный пакт о гражданских и политических правах. — Ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г. — Ведомости Верховного Совета СССР, 1976, № 17, ст. 291.
10. Положение о Морской арбитражной комиссии при Торговопромышленной палате СССР. — Утверждено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 октября 1980 г. — Ведомости Верховного Совета СССР, 1980, № 42, ст. 868.
11. Положение о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда. — Утверждено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 18 октября 1981 г. — Ведомости Верховного Совета СССР, 1981, № 21, ст. 741.
12. Постановление Президиума Верховного Совета СССР от 12 декабря 1977 г. — Об организации работы по приведению законодательства Союза СССР в соответствие с Конституцией СССР. — Ведомости Верховного Совета СССР, 1977, № 51, ст. 764.
13. Положение об открытиях, изобретениях и рационализаторских предложениях. — Утверждено Постановлением Совета Министров СССР от 21 августа 1973 г. № 584. — Собрание постановлений Правительства СССР, 1973, № 19, ст. 109.
14. Венгерская Народная Республика. Конституция и законодательные акты. — М.: Прогресс, 1982.
15. Закон № 1 от 1977 года о заявлениях и предложениях, имеющих общественное значение, и о жалобах граждан (Введение — доктора Дёрдь Сепа). — Будапешт: Корвина, 1979.
16. Закон ВНР, 1981 г. Об изменениях в единой редакции Закона IV 1957 г. «Об общих нормах административного производства». — Magyar Közlöny, 1981, № 26. old. 419.
17. Постановление Совета Министров ВНР № 63, 1981 г. — О решениях органов государственного управления, которые могут быть пересмотрены судом. — Magyar Közlöny, 1981, № 75, old. 1183.
18. Постановление № 3 Пленума Верховного Суда СССР от 25 марта 1964 г. — О судебной практике по гражданским жилищным делам. — Бюллетень Верховного Суда СССР, 1964, № 3.
19. Постановление № 5 Пленума Верховного Суда СССР от 18 марта 1970 г. — О некоторых вопросах, возникающих в практике рассмотрения судами дел по спорам в связи со сносом домов, принадлежащих гражданам на праве личной собственности, при отводе земель для государственных и общественных надобностей. — Бюллетень Верховного Суда СССР 1970, № 3.
20. Постановление № 3 Пленума Верховного Суда СССР от 26 марта 1976 г. — О применении

- судами законодательства, регулирующего отношения возникающие в связи с открытиями, изобретениями и рационализаторскими предложениями. — Бюллетень Верховного Суда СССР, 1976, № 3.
12. Постановление № 1 Пленума Верховного Суда СССР от 3 февраля 1978 г. — Новая Конституция СССР и задачи дальнейшего совершенствования судебной деятельности. — Бюллетень Верховного Суда СССР, 1978, № 2.
  22. Постановление Пленума Верховного Суда СССР от 16 июня 1978 г. по иску Строкова. — Бюллетень Верховного Суда СССР, 1978, № 6.
  23. Авдюков М. Г. Виды судопроизводства в советском гражданско-процессуальном праве. — Вестник МГУ, 1956, № 2.
  24. Бояннер А. Т. Судебный надзор за действиями органов управления и дела, возникающие из административно-правовых отношений. — М.: Труды ВЮЗИ, т. V, 1966.
  25. Елистратов А. Об утверждении законности в советском строительстве. — Советское право, 1922, № 1.
  26. Загрицков Д. М. Административная юстиция и право жалобы в теории и законодательстве. — М., 1925.
  27. Кильенский Г. Судебное обжалование административных решений. (Теория и опыт правового регулирования в ВНР). — Советское государство и право, 1982, № 6.
  28. Кобалевский В. Д. Административная юстиция в советском положительном праве. — Вестник советской юстиции, 1923, № 7.
  29. Кудряшева А. И. Конституционное право советских граждан на обжалование в суд незаконных действий административных органов и должностных лиц. — В кн.: Проблемы правосудия и уголовного права. — М.: ИГП АН СССР, 1978.
  30. Лория В. А. Правосудие по административным делам. — Советское государство и право, 1980, № II.
  31. Мельников А. Л. Правовое положение личности в советском гражданском процессе. — М.: Юрид. лит., 1969.
  32. Невал Л. Защита прав личности в венгерском гражданском процессе. — Советское государство и право, 1983, № 9.
  33. Носов Е. К. К вопросу о теории советской административной юстиции. — Советское право, 1925, № 4.
  34. Петухов Г. Е. Советский суд и становление революционной законности в государственном управлении. — Киев—Одесса: Вища школа, 1982.
  35. Ремнев В. И. Социалистическая законность в государственном управлении. — М.: Наука, 1979.
  36. Салищева Н. Г. Гражданин и административная юстиция в СССР. — М., 1970.
  37. Скитович В. В. Судебная подведомственность дел, возникающих из административно-правовых отношений. — В сб.: Проблемы совершенствования советского законодательства. — М.: Труды ВНИИСЗ, № 24.
  38. Толстой Ю. К. Рецензия на книгу Л. С. Явича: Советское право — регулятор общественных отношений в СССР. — Правоведение, 1958, № 4.
  39. Чечот Д. М. Административная юстиция (Теоретические проблемы). — Л.: Изд-во ЛГУ, 1973.
  40. Чубуков Г. В. Трудовые права и обязанности членов колхозов. — Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1974.
  41. Шеремет Н. Ф. Конституция СССР и развитие социалистической демократии. — Советское государство и право, 1982, № 10.



## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Дьёрдь Анталффи, доктор юридических наук, профессор, завкафедрой:</b>	
Основные проблемы принятия решения в социалистическом обществе с точки зрения теории государства и права .....	7
<b>Иштван Ковач, академик, профессор, завкафедрой:</b>	
Конституционные основы отношений государства и общества .....	19
<b>Орзих М. Ф., доктор юридических наук, профессор, завкафедрой:</b>	
Развитие советским конституционализмом ленинской теории госу- дарственного управления .....	39
<b>Игнац Папп, кандидат юридических наук, профессор:</b>	
О роли общественных организаций в политической системе Венгерской Народной Республики .....	61
<b>Иштван Сюч, кандидат юридических наук, доцент, завкафедрой:</b>	
Конституционные основы организационной системы государственного управления в Венгерской Народной Республике .....	79
<b>Кубко Е. Б., кандидат юридических наук, ст. научный сотрудник:</b>	
Конституционные аспекты совершенствования программно-целевых методов государственного управления .....	93
<b>Шишкин В. И., член областного суда, аспирант:</b>	
Конституционное право граждан на судебное обжалование действий должностных лиц в сфере управления (на примере СССР и ВНР) .....	103

Felelős kiadó: dr. Papp Ignác  
86-384 — Szegedi Nyomda — Felelős vezető: Surányi Tibor igazgató  
Készült monószedéssel, íves magasnyomással 10,15 A5 ív terjedelemben  
az MSZ 5601—59 és 5602—55 szabvány szerint.