

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 дифференцированной 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 разветвлены — 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 исполкома 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 работу 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 статистическо-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 организации) осуществляющие властные полномочия не считающиеся ведомственными, решения (властно-волевые намерения) 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 отличаются

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

жа) 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 — исполнителю комитета вышестоящего уровня (столичный и областные исполнительные комитеты подчинены 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 просто, отношения подчиненности всегда содержат в себе управленческие полномочия, но не только их, а гораздо больше: они содержат в себе право перма-

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, управленческие 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 (праващие 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 полномочия 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 правительственных 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 полномочия.* Количество этих правительственных 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 ответствен 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 дифференцированную 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 органов уполномочены 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 образует 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:*

ба) *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 дифференцирована 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*.

бб) За последние десять лет постепенно сформировался новый, коренной тип *системы городских органов специальной компетенции*. Сущность ее заключается в том, что управленческие единицы (отделы) образуются *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 — осуществляет 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* управленческого 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 управленческих 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. I—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 tisztségviselői. (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. törvény módosításáról.