X.621
В-58

В.А. ВЛАСОВ

СОВЕТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ

Х621
В58

В. А. ВЛАСОВ

СОВЕТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АППАРАТ

Проверено 1968 г.

код экземпляра 141229

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ИЗДАТЕЛЬСТВО
ЮРИДИЧЕСКОЙ ЛИТЕРАТУРЫ
Москва — 1959

Книга «Советский государственный аппарат», вышедшая впервые в 1951 году, подверглась широкому обсуждению в Академии общественных наук при ЦК КПСС, в Институте права Академии наук СССР и других научных учреждениях.

Автор считает своим долгом выразить глубокую признательность всем, принявшим активное участие в обсуждении работы. Критические замечания и предложения, высказанные при обсуждении, учтены при написании настоящей книги.

Автор

ВВЕДЕНИЕ

Коммунистическая партия уделяла и уделяет особое внимание укреплению и совершенствованию работы советского государственного аппарата. Это и понятно. Правильное проведение политики в значительной мере зависит от работы государственного аппарата.

Государственный аппарат — один из рычагов пролетарской диктатуры, важнейшего орудия классовой борьбы.

Государственный аппарат сыграл большую роль в укреплении союза рабочего класса и крестьянства, в ликвидации эксплуататорских классов, в создании новых общественных отношений, в организации и сплочении трудящихся масс для строительства коммунистического общества.

Через государственный аппарат Советское государство руководит хозяйственной жизнью социалистического общества, направляя ее по единому плану, осуществляя учет и контроль над мерой труда и мерой потребления членов социалистического общества.

Государственный аппарат выполняет невиданные по своим целям и масштабам культурно-воспитательные задачи, заключающиеся в том, чтобы сделать всех советских людей всесторонне развитыми, воспитать их в духе коммунизма, окончательно ликвидировать пережитки капитализма в сознании.

Через государственный аппарат проводятся мероприятия, связанные с охраной общественной социалистической собственности, обеспечиваются обороноспособность

страны, укрепление безопасности советских границ, защита государственных интересов СССР, борьба за мир.

При помощи государственного аппарата трудящиеся нашей страны осуществили в ожесточенной борьбе с враждебными силами исторические задачи, обеспечившие победу социализма.

Сосредоточив в своих руках основные командные высоты народного хозяйства (крупная промышленность, банки, транспорт, внешняя торговля и т. д), Советское государство с самого начала своего возникновения стало направлять экономическое развитие страны по пути социализма. Обеспечивая преимущественное развитие социалистического сектора, государство установило рабочий контроль на частных предприятиях, развило потребительскую кооперацию и т. д., влияя таким образом на все секторы народного хозяйства.

В период гражданской войны и иностранной военной интервенции особенно ярко и убедительно подтвердилось учение В. И. Ленина о диктатуре пролетариата, о необходимости создания новой пролетарской государственности, советского государственного аппарата. Без этого не была бы успешно разрешена задача превращения всей нашей страны в единый военный лагерь, перестройки всей работы на военный лад, а следовательно, не была бы обеспечена победа социализма в нашей стране.

Переход к новой экономической политике, рассчитанной на борьбу социалистических элементов с капиталистическими и на победу элементов социалистических, обеспечивался сосредоточением командных экономических высот в руках социалистического государства и всей мощью государственного аппарата.

Важную роль сыграл советский государственный аппарат в проведении мероприятий по индустриализации страны и коллективизации сельского хозяйства, в строительстве социализма.

Советский государственный аппарат преодолел большие трудности, возникшие в связи с Великой Отечественной войной.

Никогда еще ни перед одним государством не стояли столь сложные задачи, какие встали перед Советским Союзом в дни войны: организаторская деятельность всех государственных органов в тылу по перебазированию нашей промышленности, как военной, так и гражданской, в

восточные районы страны, по эвакуации и устройству на новых местах трудящихся, по расширению посевных площадей и увеличению озимого клина на востоке, по увеличению выпуска продукции предприятиями, работающими на фронт, и укреплению трудовой дисциплины на заводах, в колхозах и совхозах.

Советский государственный аппарат с честью выполнил задачи, вытекающие из военной обстановки.

Сила и жизненность советского строя и социалистического государственного аппарата особенно ярко выявились в послевоенный период.

Победоносно завершив войну, советский народ получил возможность снова вернуться к мирному социалистическому строительству.

Под руководством Коммунистической партии четвертый и пятый послевоенные пятилетние планы были не только выполнены, но и перевыполнены. Был превзойден довоенный уровень производства, значительно вырос производственный, научно-технический и практический опыт рабочих и крестьян.

За эти годы построены грандиозные гидроэлектростанции на Волге — Куйбышевская и Сталинградская — и на реках Сибири.

В 1954 году в Советском Союзе была введена в действие первая в мире промышленная электростанция, работающая на атомной энергии, полезной мощностью 5 тысяч киловатт, ведутся работы по созданию атомных электростанций мощностью 50 и 100 тысяч киловатт. Построен самый мощный в мире ускоритель частиц—синхрофазотрон. Крупнейшим успехом советской науки и техники явилось создание межконтинентальных баллистических ракет и средств, обеспечивающих их запуск. Новой эрой в истории мировой науки явился запуск Советским Союзом 4 октября 1957 г. первого в мире искусственного спутника Земли. Запуски следующих спутников и космической ракеты, ставшей первой искусственной планетой солнечной системы, — выдающаяся победа передовой советской социалистической науки.

Наша страна вступила в новый важнейший период своего развития — период развернутого строительства коммунистического общества. Главными задачами этого периода являются создание материально-технической базы коммунизма, дальнейшее укрепление экономиче-

ской и оборонной мощи нашей Родины и все более полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей советского народа.

Коммунистическая партия на XX съезде выдвинула задачу разработки перспективного плана на более длительный срок — на ближайшие 15 лет. Главные направления и задачи этого плана были изложены на сессии Верховного Совета СССР, посвященной сорокалетию Великой Октябрьской социалистической революции.

Составной частью этого перспективного плана являются контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы.

Контрольные цифры семилетнего плана, утвержденные XXI съездом КПСС, представляют собой программу нового мощного подъема экономики, культуры и материального благосостояния народа, которая по своим грандиозным масштабам не имеет себе равных в истории.

Семилетний план на современном этапе — конкретное воплощение ленинской генеральной линии партии.

Главными задачами в этот период согласно решению XXI съезда КПСС являются:

в области экономической — всестороннее развитие производительных сил страны, достижение такого роста производства во всех отраслях экономики на базе преимущественного развития тяжелой индустрии, который позволил бы сделать решающий шаг по созданию материально-технической базы коммунизма и повышению жизненного уровня народа, по обеспечению победы СССР в мирном экономическом соревновании с капиталистическими странами;

в области политической — дальнейшее укрепление советского социалистического строя, единства и сплоченности народа, развитие советской демократии, активности и самодеятельности широких народных масс в строительстве коммунистического общества, расширение функций общественных организаций в решении государственных вопросов, повышение организационной и воспитательной роли партии и социалистического государства, всемерное укрепление союза рабочих и крестьян, дружбы народов СССР;

в области идеологической — усиление идейно-воспитательной работы партии, повышение коммунистической сознательности трудящихся и прежде всего подрастающего поколения, воспитание их в духе коммунистического отношения к труду, советского патриотизма и интернационализма, преодоление пережитков капитализма в сознании людей, борьба с буржуазной идеологией;

в области международных отношений — последовательное проведение внешней политики, направленной на сохранение и упрочение мира и безопасности народов на основе ленинского принципа мирного сосуществования стран с различными социальными системами; осуществление курса на прекращение «холодной войны» и смягчение международной напряженности; всемерное укрепление мировой социалистической системы и содружества братских народов [1].

XXI съезд КПСС подчеркнул, что для успешного руководства хозяйственным и социально-культурным строительством внутри страны, а также для осуществления внешнеполитических задач требуется всемерно укреплять и улучшать работу советского государственного аппарата.

Укрепление государственного аппарата играет важнейшую роль в борьбе за расцвет производительных сил нашей страны. От четкости, слаженности, оперативности работы государственного аппарата во многом зависит успешное осуществление всемирно-исторической задачи постепенного перехода от социализма к коммунизму.

Как известно, ЦК КПСС и Совет Министров СССР в течение последних лет (1953—1958 гг.) провели важные мероприятия, направленные на улучшение структуры государственного аппарата, форм и методов его работы.

На основе решения февральского (1957 г.) Пленума ЦК КПСС и Закона Верховного Совета СССР от 10 мая 1957 г. была проведена коренная перестройка управления промышленностью и строительством, цель которой — лучше сочетать централизованное государственное руко-

---

1 См. резолюцию XXI съезда Коммунистической партии Советского Союза по докладу товарища Н. С. Хрущева «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 10—12.

водство народным хозяйством с повышением роли и инициативы мест, при активной помощи трудящихся.

Важнейшее практическое и теоретическое значение имеют также проводимые в соответствии с решением февральского (1958 г.) Пленума ЦК КПСС и Законом Верховного Совета СССР от 31 марта 1958 г. мероприятия по дальнейшему развитию колхозного строя и реорганизации машинно-тракторных станций, по изменению порядка заготовок и установлению единых цен на сельскохозяйственные продукты.

Декабрьский (1957 г.) Пленум ЦК КПСС призвал профессиональные союзы активнее участвовать в государственном, хозяйственном и культурном строительстве.

Особенно важное значение для деятельности советского государственного аппарата имеет ленинское указание на необходимость предъявлять те требования к работникам госаппарата, «которые достойно и прилично»[1] предъявлять социалистическому государству.

В числе требований к должностным лицам государственного аппарата, в частности рабкрина, В. И. Ленин выдвигал: назначение испытаний на знание советского государственного аппарата, испытаний на знание основ теории по вопросу о советском государственном аппарате, на знание основ науки управления, делопроизводства и т. д.[2].

Эти требования целиком и полностью относятся ко всем работникам государственного аппарата в соответствии с поручаемым им участком работы. Теперь, когда в нашей стране осуществлена культурная революция, когда созданы многочисленные кадры своей производственно-технической интеллигенции, в особенности необходимо со всей настойчивостью проводить в жизнь это ленинское положение.

Коммунистической партией и Советским государством обеспечены широчайшие условия для повышения идейно-политического уровня и деловой квалификации работников советского государственного аппарата.

Многочисленные квалифицированные научные и технические кадры дают возможность решать сложнейшие

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 447.
[2] См. там же, стр. 449.

проблемы науки и техники более высокими темпами, чем это делают самые развитые капиталистические страны [1].

Укрепление партийных, государственных и хозяйственных организаций людьми, преданными интересам партии и государства, хорошо знающими дело и способными двигать его вперед, является вопросом первостепенной важности.

В резолюции XXI съезда Коммунистической партии Советского Союза по докладу товарища Н. С. Хрущева «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы» подчеркивается большое значение кадров партии и государства. «Надо улучшать, — говорится в этой резолюции, — дело расстановки и воспитания кадров, выдвигая на руководящую работу людей подготовленных, принципиальных, обладающих чувством нового, которые отдавали бы все силы и знания на благо народа, вносили бы в работу большевистскую страстность, были бы непримиримы к недостаткам... Долг партийных организаций — воспитывать наши кадры, всех коммунистов в духе высокой требовательности, ответственности за порученную работу, верного служения народу, делу коммунизма. Необходимо систематически повышать теоретический уровень наших кадров, их марксистско-ленинскую подготовку» [2].

---

1 См. тезисы отдела пропаганды и агитации ЦК КПСС и Института марксизма-ленинизма при ЦК КПСС «К сорокалетию Великой Октябрьской социалистической революции» (1917—1957), Издательство «Правда», 1957, стр. 34.

2 Резолюция XXI съезда Коммунистической партии Советского Союза по докладу товарища Н. С. Хрущева «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 41—42.

МАРКСИЗМ-ЛЕНИНИЗМ О СЛОМЕ БУРЖУАЗНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА

Историческая необходимость диктатуры пролетариата и слома буржуазной государственной машины

Господствующий класс осуществляет свои задачи, опираясь на свой государственный аппарат. При этом каждый класс, захвативший власть, строит государственный аппарат такого типа, который отвечает его интересам.

Еще накануне Великой Октябрьской социалистической революции В. И. Ленин писал, что самым главным вопросом всякой революции является вопрос о власти [1].

Основной задачей буржуазной революции является захват власти и приведение ее в соответствие с уже готовой буржуазной экономикой. Буржуазная революция не разбивает государственного аппарата побежденного класса феодалов, так как он вполне приемлем для буржуазии, ибо приспособлен к выполнению классовых задач эксплуататорского меньшинства. При буржуазной революции взамен одной эксплуататорской группы у власти становится другая эксплуататорская группа, а поэтому и не возникает необходимости в сломе старой государственной машины.

Иное дело при социалистической революции, задачей которой является уничтожение эксплуатации человека

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 340.

человеком, переход власти к трудящимся, создание нового государственного аппарата, так как государственный аппарат любого эксплуататорского государства является машиной угнетения и порабощения трудящихся.

Все прежние революции усовершенствовали государственную машину, а ее надо разбить, сломать — учит марксизм-ленинизм.

О диктатуре пролетариата Маркс писал: «Между капиталистическим и коммунистическим обществом лежит период революционного превращения первого во второе. Этому периоду соответствует и политический переходный период, и государство этого периода не может быть не чем иным, кроме как *революционной диктатурой пролетариата*»[1].

Оппортунисты всех мастей стремились исказить учение Маркса и Энгельса о диктатуре пролетариата, всячески старались доказать, что пролетариат не должен стремиться завоевать революционным путем свою диктатуру, что пролетариат должен оставить в неприкосновенности буржуазную государственную машину.

Социал-реформисты считали и считают возможным «приспособить» буржуазную государственную машину для политического господства пролетариата.

Современные ревизионисты пытаются обосновать несовместимое с марксизмом-ленинизмом положение о том, что внутри капиталистических государств сейчас будто бы складываются «факторы социализма», что если рабочий класс «оказывает постоянное давление» на буржуазный государственный аппарат и добивается того, чтобы «завоевать решающее влияние» в таком государственном аппарате, то можно «обеспечить развитие социализма»[2]. Такое положение содержится в программе Союза коммунистов Югославии.

Как известно, к вопросу о необходимости разрушения буржуазной государственной машины Маркс подошел не путем отвлеченно-политических рассуждений, а на основе

---

[1] К. Маркс и Ф. Энгельс, Избранные произведения т. II, 1955, стр. 23.

[2] Цитируется по резолюции 2-й сессии VIII Всекитайского съезда КПК о совещаниях представителей коммунистических и рабочих партий в Москве, «Правда» 30 мая 1958 г.

изучения опыта революционных событий 1848—1851 и 1871 годов.

Впервые в истории 18 марта 1871 г. парижские рабочие взяли государственную власть в свои руки и предприняли попытку организовать первое в мире пролетарское государство — Парижскую Коммуну. Рабочие Парижа уничтожили полицию, вооружились, установили выборность и сменяемость всех чиновников, ответственность их перед избирателями и т. д.

Маркс писал Кугельману 12 апреля 1871 г.: «...Если ты заглянешь в последнюю главу моего «18-го брюмера», ты увидишь, что следующей попыткой французской революции я объявляю: не передать из одних рук в другие бюрократически-военную машину, как бывало до сих пор, а *сломать* ее, и именно таково предварительное условие всякой действительной народной революции на континенте. Как раз в этом и состоит попытка наших геройских парижских товарищей» [1].

Если в Коммунистическом Манифесте в 1847 году Маркс говорил лишь о необходимости захвата государственной власти и государственного аппарата пролетариатом, еще не указывая на необходимость разрушения старого и построения нового государственного аппарата, то в последнем предисловии к Коммунистическому Манифесту, подписанном Марксом и Энгельсом 24 июня 1872 г., то есть уже после Парижской Коммуны, говорится: «В особенности Коммуна доказала, что «рабочий класс не может просто овладеть готовой государственной машиной и пустить ее в ход для своих собственных целей» [2].

В. И. Ленину принадлежит величайшая заслуга в том, что он восстановил, защитил и развил дальше учение Маркса и Энгельса о диктатуре пролетариата, о сломе буржуазной государственной машины, показав, в чем должен заключаться ее слом.

В. И. Ленин еще до приезда в Россию, в своих «Письмах издалека», указывал на необходимость слома бур-

---

[1] К. Маркс и Ф. Энгельс, Ибранные произведения, т. II, 1955, стр. 443.

[2] Там же, т. I, стр 2.

жуазной государственной машины и создания нового типа государства, подобного Парижской Коммуне 1871 года[1]. В то же время развивая учение Маркса—Энгельса, он показал, что государственный механизм буржуазного общества заключает в себе такие элементы, которые необходимо сохранить, так как они могут быть использованы в интересах пролетариата. К ним относится аппарат, связанный с банками и синдикатами, выполняющий учетно-регистрационную работу. Этот аппарат надо лишь вырвать из подчинения капиталистам с их нитями влияния и подчинить Советам, сделав этот аппарат более широким, более всеобъемлющим, более всенародным.

«Этот «государственный аппарат» (который является не вполне государственным при капитализме, но который будет вполне государственным у нас, при социализме),— писал В. И. Ленин,— мы можем «взять» и «привести в движение» одним ударом, одним указом, ибо фактическую работу счетоводства, контроля, регистрации, учета и счета выполняют здесь *служащие,* большинство которых сами находятся в пролетарском или полупролетарском положении»[2].

Следовательно, В. И. Ленин учил, что при пролетарской революции нельзя одинаково подходить к отдельным частям буржуазного государственного аппарата, а надо различать то или иное назначение отдельных его частей; что пролетариат не может обойтись без государства вопреки мечтаниям анархистов о немедленной «отмене» государства, о «взрыве» его и что после того, как будет сломана военно-бюрократическая машина буржуазного государства, пролетариат должен построить свою систему органов государственного управления[3].

Пролетариат вынужден сломать, разбить бюрократическую машину буржуазного государства, но он может воспользоваться готовым «механизмом общественного хозяйничания». Вполне очевидно, что этот «механизм» не то же самое, что бюрократическая машина современного государства, — нет, это именно хозяйство, это — тресты, почта и тому подобные государствен-

---

1 См. В. И. Ленин, Соч., т. 23, стр. 313—317, 331.
2 В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 82.
3 См. В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 397.

но-капиталистические организации. Этот механизм пролетариат может пустить в ход в своих интересах [1].

Одно дело функции административные («угнетательский аппарат») и другое дело — организационно-производственные (по учету, контролю и планированию в области хозяйства).

Итак, непреложным законом пролетарской революции является слом государственной буржуазной машины, которую пролетариат не может просто использовать в своих целях.

Опыт Парижской Коммуны и двух русских революций был учтен В. И. Лениным, который выдвинул новую форму политической организации общества — Советы. Парижская Коммуна явилась первым примером нового типа государства, ее уроки оказали огромное влияние на революционное движение в России.

В. И. Ленин, рассматривая еще в 1905 году отдельные Советы как зачатки революционной власти в период свержения царизма, в 1917 году подробно разработал в книге «Государство и революция» вопрос о Советах как новой форме политической организации общества.

В условиях перерастания буржуазно-демократической революции 1917 года в социалистическую, когда встал вопрос о переходе власти из рук буржуазии к пролетариату, В. И. Ленин подчеркнул, что Советы являются новым типом государственной власти.

«Не парламентарная республика, — говорится в знаменитых Апрельских тезисах, — возвращение к ней от С. Р. Д. было бы шагом назад,— а республика Советов рабочих, батрацких и крестьянских депутатов по всей стране, снизу доверху» [2].

«Власть Советам»— этот лозунг означал слом старого государственного аппарата и создание истинно-демократического аппарата—Советов, где организованное и вооруженное большинство народа, рабочих, солдат, крестьян самоотверженно участвует не только в выборе депутатов, но и в управлении государством.

Республика Советов — не только форма более высокого типа демократических учреждений по сравнению с обычной буржуазной республикой, но и единственная

---

1 См. В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 397—398.
2 В. И. Ленин, Соч., т. 24, стр. 5.

в условиях России форма, способная обеспечить наиболее безболезненный переход к социализму.

Однако Советы не являются единственной государственной формой диктатуры пролетариата. Как учил В. И. Ленин, переход от капитализма к коммунизму в различных странах будет отличаться некоторыми особенностями, характеризующимися громадным обилием и разнообразием политических форм, но при этом сущность их будет одна—диктатура пролетариата [1]. Режим народной демократии, воплощающий власть рабочего класса в союзе с трудящимися города и деревни, является ярким свидетельством правильности ленинского предвидения.

В свое время В. И. Ленин указывал, что «Маркс не связывал себе — и будущим деятелям социалистической революции — рук насчет форм, приемов, способов переворота, превосходно понимая, какая масса новых проблем тогда встанет, как изменится вся обстановка в ходе переворота, как часто и сильно будет она меняться в ходе переворота» [2].

На основе глубокого анализа новых исторических условий XX съезд КПСС сделал вывод о том, что в дальнейшем формы перехода стран к социализму будут все более разнообразными в зависимости от особенностей международной и внутренней обстановки, в которой возникает и развивается та или другая форма [3].

В связи с глубокими историческими изменениями и коренными сдвигами в соотношении сил на международной арене создались условия, позволяющие подойти к вопросу о путях перехода к социализму по-новому, с тех же принципиальных марксистско-ленинских позиций.

Социализм стал мировой системой. Совещания представителей коммунистических и рабочих партий в принятых ими документах — Декларации и Манифесте мира — подчеркивают необходимость творчески применять учение марксизма-ленинизма в своеобразных условиях каждой страны, отличающейся своей исторической судьбой,

---

1 См. В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 385.
2 В. И. Ленин, Соч., т. 32, стр. 316.
3 См. Н. С. Хрущев, Отчетный доклад Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза XX съезду партии, Госполитиздат, 1956, стр. 41—44.

своими экономическими, политическими и культурными особенностями.

XXI съезд КПСС еще раз отметил, что в настоящее время в мире произошли большие изменения: существуют страны, входящие в мировую социалистическую систему, и страны, входящие в мировую империалистическую систему. Наряду с этим имеются и такие страны, которые не являются социалистическими, но их нельзя отнести и к империалистической системе. Они завоевали в результате освободительной войны национальную независимость и хотят пойти по своему пути, минуя капиталистическую стадию развития, чтобы, покончив с колониальным гнетом, приступить к строительству общества на иных началах.

Социалистические страны установили с такими государствами хорошие, дружественные отношения, развивают нормальные экономические связи и вместе выступают в борьбе за мир и безопасность народов, за запрещение атомного и водородного оружия, против колонизаторской политики империалистов.

Вместе со странами социалистической системы эти страны борются против империализма и колониализма за свободу и национальную независимость, выступают за мирное сосуществование государств с различным социальным устройством [1].

В таких международных условиях рабочий класс в отдельных странах получает возможность в союзе с крестьянством объединить под своим руководством большинство народа и прийти к власти мирным путем, без вооруженного восстания, без гражданской войны, используя существующие парламентские учреждения.

Но это не во всех случаях. Там, где буржуазия имеет сильную военно-полицейскую машину, вполне вероятно, что она окажет вооруженное сопротивление, чтобы отстоять свое господство. Пролетариат к этому должен быть подготовлен заранее.

В отчетном докладе Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза XX съезду партии указывалось: «Ленинизм учит, что господствующие классы добровольно власти не уступают. Однако большая или

---

[1] См. Н. С. Хрущев, Заключительное слово на внеочередном XXI съезде КПСС 5 февраля 1959 г., Госполитиздат, 1959, стр. 11—12.

меньшая степень остроты борьбы, применение или неприменение насилия при переходе к социализму зависят не столько от пролетариата, сколько от степени сопротивления эксплуататоров, от применения насилия самим классом эксплуататоров» [1].

Опыт СССР и других социалистических стран полностью подтвердил правильность положения марксистско-ленинской теории о том, что процессы социалистической революции и социалистического строительства основываются на ряде главных закономерностей, присущих всем странам, вступающим на путь социализма. Этими закономерностями являются: руководство трудящимися массами со стороны рабочего класса, ядром которого является марксистско-ленинская партия, проведение пролетарской революции в той или иной форме и установление диктатуры пролетариата в той или иной форме; союз рабочего класса с основной массой крестьянства и другими слоями трудящихся; ликвидация капиталистической собственности и установление общественной собственности на основные средства производства; постепенное социалистическое преобразование сельского хозяйства; планомерное развитие народного хозяйства, направленное на построение социализма и коммунизма, на повышение жизненного уровня трудящихся; осуществление социалистической революции в области идеологии и культуры и создание многочисленной интеллигенции, преданной рабочему классу, трудовому народу, делу социализма; ликвидация национального гнета и установление равноправия и братской дружбы между народами; защита завоеваний социализма от покушений внешних и внутренних врагов; солидарность рабочего класса данной страны с рабочим классом других стран — пролетарский интернационализм [2].

В условиях новой исторической обстановки возникает возможность использования и парламентского пути перехода к социализму.

При завоевании прочного парламентского большинст-

---

[1] Н. С. Хрущев, Отчетный доклад Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза XX съезду партии, Госполитиздат, 1956, стр. 43.

[2] См. «Документы совещаний представителей коммунистических и рабочих партий», Госполитиздат, 1957, стр. 14.

ших колониальных стран создаются условия, которые обеспечивают проведение коренных социальных преобразований.

Современные ревизионисты целиком ориентируются на парламентаризм, рассматривая мирный путь к социализму не как возможность, которая открывается лишь при определенных условиях и, прежде всего, в результате успешной революционной борьбы пролетариата и его союзников, а как единственный и обязательный путь к социализму в современном капиталистическом обществе, они отвергают необходимость диктатуры пролетариата, извращают ее сущность, подчеркивая только одну сторону диктатуры пролетариата — насилие и замалчивая ее организаторскую и воспитательную сторону [1].

Выступая против исторической необходимости пролетарской революции и диктатуры пролетариата, против руководящей роли революционной партии рабочего класса, современные ревизионисты становятся на давно уже разоблаченный марксистами путь социал-демократического реформизма.

Борясь за уничтожение капитализма и победу социалистической революции, марксизм никогда в принципе не был против реформ, однако рассматривал их лишь как побочный результат революционной классовой борьбы, не заменяющий вопрос о революционном свержении капитализма.

Ставя своей конечной целью завоевание социалистической демократии, рабочий класс капиталистических стран в то же время активно выступает в защиту буржуазно-демократических свобод, против которых борется империалистическая буржуазия.

Парламент является одним из традиционных учреждений буржуазной демократии. Рабочий класс рассматривает парламент как одно из возможных средств мирного перехода к социализму, борется за превращение парламента в орган подлинной демократии, демократии для трудящихся.

Марксизм не ограничивает возможность мирного пути демократического развития от капитализма к коммуниз-

---

[1] См. Д. Шевлягин, Борьба коммунистических партий против современного оппортунизма, «Коммунист» 1957 г. № 18, стр. 34—37.

му лишь рамками парламентской деятельности, лишь завоеванием большинства мест в парламенте, так как во многих странах действующая избирательная система исключает прямое воздействие рабочего класса и его организаций на работу парламента, а там, где такой системы нет, она может быть введена при первой же угрозе для правящих буржуазных кругов со стороны рабочих партий и идущих в союзе с ними других демократических организаций.

Признание парламентского пути перехода к социализму совсем не означает ревизии важнейшего положения марксизма-ленинизма о необходимости слома буржуазной государственной машины. Использование буржуазного парламента, являющегося одним из органов буржуазного государства, возможно при том условии, если он будет превращен в подлинно представительное учреждение. Когда большинство в парламенте будет завоевано действительными представителями трудящихся, парламент будет выполнять задачу по слому угнетательского аппарата буржуазного государства (армии, полиции, разведки, суда и т. д.) и использованию путем необходимой перестройки той части буржуазного государственного аппарата, которая выполняет учетно-регистрационную работу.

Возможность мирного пути развития при переходе от капитализма к социализму не устраняет необходимости в той или иной форме диктатуры пролетариата после свержения власти буржуазии.

Во всех случаях переход от капиталистического общества к социалистическому представляет собою революционный процесс. Решающим и непременным условием его является то, что он совершается при руководящей роли рабочего класса.

Марксизм-ленинизм учит, что смена капитализма социализмом представляет собою революционный скачок, революционную смену одного общественного строя другим общественным строем.

Говоря о завоевании власти рабочим классом, большевики в начале первой мировой войны видели путь к победе революции в России в вооруженном восстании. Ими был выдвинут лозунг о превращении войны империалистической в войну гражданскую. Это было единственным средством добиться мира и свободы для народов.

Февральская революция имела большое значение для трудящихся России. В. И. Ленин характеризовал условия того периода как создание максимума легальности, подчеркивая, что Россия сейчас самая свободная страна в мире из всех воюющих стран[1].

В соответствии с изменившейся обстановкой В. И. Лениным был выдвинут в Апрельских тезисах лозунг взятия власти рабочим классом и совершения социалистической революции мирным путем, через завоевание большинства в Советах[2].

Лозунг мирного развития революции был снят только после июльских событий 1917 года, когда буржуазное Временное правительство расстреляло на улицах Петрограда мирную рабочую демонстрацию.

VI съезд партии взял курс на подготовку вооруженного восстания.

Вооруженное восстание рабочих, солдат и крестьян, организованное Коммунистической партией, было победоносно завершено.

Великая Октябрьская социалистическая революция совершилась почти мирно, ибо к тому времени во многих Советах большинство стало революционным и перешло на сторону большевиков, которые являлись единственными выразителями интересов народа. На сторону пролетарской революции перешла в своем большинстве также армия, а в деревне развертывалась стихийная война крестьян против помещиков.

Именно благодаря решительной поддержке революционной программы большевиков народными массами, полной изоляции контрреволюционного Временного буржуазного правительства вооруженное восстание в Петрограде было самым бескровным в истории революции[3].

После завоевания власти рабочим классом Коммунистическая партия наметила пути мирного развития России.

Однако свергнутые революцией эксплуататорские классы при поддержке империалистических держав под-

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 24, стр. 4.

[2] См. там же, стр. 6—7.

[3] См. тезисы отдела пропаганды и агитации ЦК КПСС и Института марксизма-ленинизма при ЦК КПСС «К сорокалетию Великой Октябрьской социалистической революции (1917—1957)», стр. 10.

няли гражданскую войну против власти рабочих и крестьян. В этой войне их пособниками оказались мелкобуржуазные партии меньшевиков и эсеров, которые окончательно скатились в лагерь контрреволюции. Международный империализм являлся организатором и вдохновителем вооруженной борьбы против Советской республики, предпринимал против нее военные походы, сколачивал силы внутренней контрреволюции.

Советский народ вынужден был вести справедливую, революционную, отечественную войну против иностранных интервентов и внутренней контрреволюции, отстаивая существование первого в мире социалистического государства.

Таким образом, неправильным является распространяемый идеологами и пропагандистами капитализма взгляд, что социалистическая революция непременно всегда связана с кровопролитной гражданской войной, что будто бы коммунисты всегда являются сторонниками насилия, добивающимися развязывания гражданской войны, что будто бы диктатура пролетариата исключает мирный способ завоевания власти рабочим классом.

История подтвердила правильность теоретического положения марксизма-ленинизма, состоящего в том, что переход к социализму возможен как путем вооруженного восстания, так и мирным путем. Что же касается мирного пути развития революции, то он возможен только в результате силы, организованности и классовой сознательности рабочего класса.

Непременным и решающим условием во всех случаях является обязательный переход государственного руководства обществом в руки рабочего класса.

Существование двух противоположных систем — капиталистической и социалистической — означает наличие двух разных классовых диктатур — буржуазной и пролетарской. Марксизм-ленинизм, обосновав наличие классовой диктатуры в любом классовом обществе, одновременно доказал неизбежную закономерность перехода от капиталистического общества к социалистическому, необходимость слома буржуазной государственной машины и установления диктатуры пролетариата. Установление диктатуры пролетариата — непременное условие социалистического преобразования общества.

Жизненным подтверждением этому явилась победа Великой Октябрьской социалистической революции и в дальнейшем образование могучей мировой системы социализма.

Буржуазная диктатура, в прошлом сыгравшая известную прогрессивную роль в развитии общества, в настоящее время стала реакционной силой, тормозящей дальнейшее общественное развитие.

Пролетарская диктатура, как это научно обосновано марксистско-ленинской теорией и подтверждено историческим опытом социалистического строительства в СССР и странах народной демократии, является великой прогрессивной силой, обеспечивающей мощное развитие производительных сил общества, создающей действительные политические свободы для трудящихся масс, превращающей их в подлинных хозяев всех имеющихся и создаваемых материальных и духовных богатств. Неизбежность же диктатуры определенного класса обусловливается прежде всего экономическими причинами. В связи с тем, что носителем каждого исторического типа производства является один класс, то, как указывал В. И. Ленин, «диктатура *одного* класса является необходимой... для всякого классового общества вообще»[1]. Экономически господствующий класс осуществляет и свое политическое господство, являющееся концентрированным выражением экономических потребностей господствующего в производстве класса[2].

В попытках опорочить учение марксизма-ленинизма современные ревизионисты прибегают к извращению сущности диктатуры пролетариата, которая будто бы порождает бюрократизм и бюрократическо-этатические деформации в развитии социалистических отношений.

Вместе с тем ревизионисты искажают сущность современного буржуазного государства путем затушевывания его классовой природы, отрицают необходимость революционного слома буржуазной государственной машины, которая якобы может быть использована рабочим классом в своих целях. По уверениям ревизионистов, го-

---

1 В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 384—385.

2 См. К. Маркс и Ф. Энгельс, Избранные произведения, т. II, 1955, стр. 375—376.

сударственный аппарат в капиталистическом мире является «регулятором в области трудовых и имущественных отношений, социальных прав и социальных служб и других общественных отношений», что он «становится над обществом и проявляет тенденцию ко все большему ограничению как роли частного капитала, так и роли рабочего класса» и «лишает собственников частного капитала отдельных самостоятельных функций в хозяйстве и обществе», что если только рабочий класс «оказывает постоянное давление» на буржуазный государственный аппарат и добивается того, чтобы «завоевать решающее влияние» в таком государственном аппарате, то можно «обеспечить развитие социализма». Подобные утверждения получили свое наиболее концентрированное выражение в программе Союза коммунистов Югославии. Чтобы понять всю абсурдность «надклассовой» роли буржуазного государственного аппарата, достаточно проанализировать его классовую сущность.

Классовая сущность буржуазного государственного аппарата

Правильное понимание сущности и значения государственного аппарата возможно лишь на базе изучения марксистско-ленинского учения о государстве.

По определению Энгельса, государство есть «...продукт общества на известной ступени развития; государство есть признание, что это общество запуталось в неразрешимое противоречие с самим собой, раскололось на непримиримые противоположности, избавиться от которых оно бессильно. А чтобы эти противоположности, классы с противоречивыми экономическими интересами, не пожрали друг друга и общество в бесплодной борьбе, для этого стала необходимой сила, стоящая, по-видимому, над обществом, сила, которая бы умеряла столкновение, держала его в границах «порядка». И эта сила, происшедшая из общества, но ставящая себя над ним, все более и более отчуждающая себя от него, есть государство» [1].

---

[1] К. Маркс и Ф. Энгельс, Избранные произведения, т. II, 1955, стр. 302.

Энгельс раскрывает понятие той силы, которая называется государством. Заключается она в учреждении общественной власти, которая состоит не только из вооруженных людей, но и из вещественных придатков, тюрем и всякого рода иных принудительных учреждений.

В. И. Ленин с особой силой подчеркивает эту сущность государства. Государство, говорил он, сводится именно к такому выделенному из человеческого общества аппарату управления. С появлением такой особой группы людей, занятых только тем, чтобы управлять, и для этого нуждающейся в особом аппарате принуждения, подчинения чужой воли насилию — в тюрьмах, в особых отрядах людей, войсках и пр., возникает государство [1].

«Постоянное войско и полиция суть главные орудия силы государственной власти...» [2].

Приемы насилия менялись, но, всегда, когда было государство, существовала в обществе группа лиц, которые управляли, господствовали и для удержания власти имели в своих руках аппарат физического принуждения, соответствующий техническому уровню каждой эпохи [3].

Суть дела не меняется от степени усовершенствования этого аппарата принуждения. Как в рабовладельческом, так и в феодальном, а также и в буржуазном государствах орудия власти сосредоточиваются, главным образом, в армии, карательных органах, в разведке, в тюрьмах, а особые группы лиц при помощи этих орудий управляют людьми и подавляют их во имя интересов господствующего класса.

Следовательно, любому эксплуататорскому государству свойственны функции принуждения, подавления эксплуатируемого большинства. Этим самым определяются и задачи государственного аппарата во всех эксплуататорских государствах. «Эксплуататорским классам,— говорит В. И. Ленин,— нужно политическое господство в интересах поддержания эксплуатации, т. е. в корыстных интересах ничтожного меньшинства, против громаднейшего большинства народа» [4].

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 29, стр. 437—438.
[2] В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 361.
[3] См. В. И. Ленин, Соч., т. 29, стр. 440—441.
[4] В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 375.

Государственный аппарат в эксплуататорских государствах является машиной угнетения и порабощения трудящихся.

Таким образом, под государственным аппаратом следует понимать всю систему органов, в которых господствующий класс концентрирует принудительную власть, осуществляемую через специально подобранный людской состав, обеспечивающий определенными методами своей деятельности политику господствующего класса.

Система органов, кадры и методы работы характеризуют сущность государственного аппарата. Только изучая в совокупности эти стороны, можно понять природу и установить принципиальное отличие советского государственного аппарата от буржуазного.

По уверениям буржуазных теоретиков, буржуазный государственный аппарат действует в интересах «всеобщего блага», в основе его деятельности якобы лежит внеклассовая, «чистая» демократия и т. д.

Несовместимым с марксизмом-ленинизмом положением, содержащимся в программе Союза коммунистов Югославии, является утверждение о том, что государственный аппарат в капиталистических странах становится надклассовым, получая новую общественную роль [1].

Деятельность государственного аппарата в большинстве капиталистических стран основывается на принципах буржуазной демократии.

Буржуазная демократия является одной из форм политического господства класса капиталистов, политической надстройкой над капиталистическим экономическим базисом.

По своему содержанию буржуазная демократия антинародна, так как нельзя считать демократическим такой строй, при котором фабрики, заводы, железные дороги, банки, типографии и другие богатства принадлежат классу капиталистов.

Буржуазная демократия издавна служит целям капиталистической эксплуатации. Она формально признает

---

[1] См. статью «Взгляды, несовместимые с марксизмом-ленинизмом», «Правда» 8 мая 1958 г.

свободу слова, печати, собраний, свободу личности и совести. Но в действительности все эти свободы сильно ограничены.

Говоря о буржуазной демократии, В. И. Ленин писал, что она, являясь великим историческим прогрессом по сравнению с средневековьем, всегда остается—и при капитализме не может не оставаться—узкой, урезанной, фальшивой, лицемерной, раем для богатых, ловушкой и обманом для эксплуатируемых, для бедных [1].

Ни в одной, даже в самой демократической, буржуазной стране не гарантируются право трудящихся на активное участие в управлении государством, полное равноправие всех граждан, право на труд, отдых, образование, на обеспечение в старости.

Буржуазная демократия и буржуазный строй не могут обеспечить интересов трудящихся. Буржуазный государственный аппарат призван охранять интересы господствующих классов.

Современное буржуазное государство защищает капиталистический строй со всем его аппаратом насилия и пропаганды в интересах всего класса буржуазии, в интересах всех классов, живущих за счет эксплуатации чужого труда [2].

Быстрое развитие буржуазного государства в эпоху империализма влечет за собой усовершенствование его государственной машины, ее расширение и рационализацию.

Возрастает техника вооружения армии, полиции, жандармерии и т. д. В. И. Ленин еще в 1917 году, указывая на усиление «исполнительной власти», ее чиновничьего и военного аппарата, писал: «В особенности же империализм, эпоха банкового капитала, эпоха гигантских капиталистических монополий, эпоха перерастания монополистического капитализма в государственно-монополистический капитализм, показывает необыкновенное усиление «государственной машины», неслыханный рост ее чиновничьего и военного аппарата в связи с усилением репрес-

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 28, стр. 222.

[2] Более подробно об этом см. Е. Варга, Основные вопросы экономики и политики империализма, Госполитиздат, 1957, стр. 73—76.

сий против пролетариата как в монархических, так и в самых свободных, республиканских странах»[1].

Наглядным примером являются США. Государственная машина, состоящая из более чем 1800 различных учреждений, насчитывала в 1954 году 2686 тысяч человек гражданских федеральных чиновников с годовой заработной платой в 9,45 миллиарда долларов в год. Сюда не входят многомиллионная армия и обширный аппарат управления штатов и органов местного управления[2].

Значительно возрос государственный аппарат и в Англии. К 1953 году штаты служащих правительственных учреждений достигали 700 тыс. человек, из которых 281 685 составляли служащие всех гражданских ведомств (кроме министерства почты), 284 853 служили в почтовых учреждениях и 137 998 — в военном ведомстве и министерстве снабжения[3].

За последнее время буржуазные теоретики пытаются «опровергнуть» марксистско-ленинское положение о том, что сущность капиталистического государства состоит в диктатуре эксплуататорского меньшинства над эксплуатируемым большинством, посеять иллюзии, будто бы в условиях капиталистического государства трудящиеся имеют полную возможность оказывать решающее влияние на государственную политику, контролировать государственный аппарат.

Такая возможность будто бы создается «расширением» или «демократизацией» избирательного права.

Однако несмотря на некоторое формальное расширение избирательного права, как, например, предоставление в США, Англии, Франции, Италии избирательного права женщинам, а в английских и французских колониях—незначительному количеству местных жителей, фактически оно не оказало какого-либо воздействия на определение состава как законодательных, так и исполни-

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 382.

[2] Данные приведены в книге Е. Б. Черняк, Государственный строй и политические партии США, Издательство Академии наук СССР, 1957, стр. 93.

[3] Данные приведены в книге Дж. Голлан, Политическая система Великобритании, Издательство иностранной литературы, 1955, стр. 137.

тельных органов, на внешнюю и внутреннюю политику этих государств. Механизм диктатуры буржуазии ни в какой мере не изменился в том направлении, чтобы обеспечить возможность трудящимся участвовать в управлении государством.

Если же, несмотря на все преграды, демократическим силам и удается провести своих представителей в парламент, то эти представители трудящихся фактически лишаются права участия в правительстве. Например, во Франции при наличии большого количества представителей французской Коммунистической партии в Национальном собрании монополистической буржуазии удалось добиться того, что формирование правительства, начиная с 1947 года, происходит без участия коммунистов.

Не принимая участия в правительстве, коммунисты Франции, так же как и Италии, за которыми идут миллионы избирателей, используют все возможности для того, чтобы с трибуны парламента выступать в защиту национальных интересов своих стран и отстаивать классовые интересы всех трудящихся.

В империалистических странах лежит глубокая пропасть между избирателями и избранными ими депутатами. По действующим буржуазным законам депутаты являются выразителями «воли нации» в целом, а не избирателей того или иного избирательного округа. Связь с избирателями теряется с момента избрания того или иного кандидата.

Такое положение означает, что депутат не обязан давать какие-либо отчеты о своей деятельности избирателям, равно как последним не предоставлено право досрочного отозвания депутатов. Депутаты не обязаны принимать какие-либо наказы или инструкции от своих избирателей.

В подавляющем большинстве государств парламенты состоят из двух палат—нижней и верхней.

Верхняя палата в империалистических странах—дополнительный барьер, отстраняющий трудящиеся массы от управления государством.

Государственный аппарат империалистических стран отделен от народа и противопоставлен ему как сила, которая призвана держать в повиновении трудящихся и охранять интересы господствующих классов.

Наряду с государственным принудительным воздействием в прямом смысле слова разветвленная сеть других негосударственных классовых учреждений и организаций также служит целям защиты интересов господствующего класса. Сюда относятся прежде всего аппарат правящих политических партий буржуазии, а также научные, искусствоведческие, школьные и другие учреждения и общественные организации, печать, радио, телевидение, находящиеся под контролем буржуазного государства и используемые эксплуататорами для укрепления своего господства. Отличительной чертой этих организаций является то, что они, не осуществляя каких-либо мер прямого принуждения, воздействуют в желательном для правящих классов направлении в идеологической или экономической области.

Эти организации пользуются покровительством полиции, органов прокуратуры, суда, прибегающих к их услугам не только в борьбе со стачечным движением, забастовками рабочих, но и со всяким прогрессивным движением вообще.

Буржуазный государственный аппарат принимает активное участие и в идеологической борьбе.

Характерно, что эту деятельность империалистического государства буржуазные теоретики пытаются изобразить как «культурную», «воспитательную» и т. д., которая якобы изменяет сущность буржуазного государства. Так, в американском журнале «Мышление» Ф. Кэневан пишет: «...в нашей стране государство является теперь главным воспитательным институтом» [1].

Основной задачей империалистическое государство ставит идеологическую обработку трудящихся. С этой целью государственный аппарат используется для пропаганды реакционных антисоциалистических доктрин и взглядов, для дезинформации населения о текущих событиях внутренней и международной жизни [2]. Так, крупнейшим аппаратом, являющимся составной частью государственной машины США, является информационное

---

[1] «Thought», № V. 1950, vol XXV, № 98, p. 487.

[2] См. Б. Шабад. Империалистическое государство в псевдонародном облачении, «Коммунист» 1958 г. № 6, стр. 120. В дальнейшем из этой статьи приводятся факты о характере деятельности империалистического государства в идеологической области.

агентство США (ЮСИА). В его центральном управлении и 350 отделениях и пунктах за границей занято более 11 тысяч человек. В распоряжении агентства—одна из крупнейших в мире радиостанций «Голос Америки», которая ведет передачи на 43 языках, а также радиоцентр «РИАС» в Западном Берлине. О масштабах деятельности ЮСИА говорят следующие данные: оно использует 300 подвижных тематических выставок, 6558 киноустановок, сотни кинофильмов, 12 миллионов экземпляров книг, 51 журнал, издаваемый на 21 языке, 22 газеты, миллионы листовок, брошюр и т. п.

Буржуазное государство активно контролирует содержание учебного процесса. Так, в США изданы законы «о проверке лояльности» учителей.

Интенсивно ведется линия на милитаризацию средних и высших учебных заведений путем насаждения военной муштры и подбора руководящих кадров. В США, например, во многих высших учебных заведениях посты ректоров, деканов и т. д. занимают генералы, адмиралы и другие военные чины. Милитаризация распространяется и на научные учреждения. По сообщению газеты «Нью-Йорк таймс», из 2 миллиардов долларов, ассигнованных на научные исследования, на военные цели было израсходовано 85 процентов.

Не остается в стороне от вмешательства буржуазного государственного аппарата и область искусства. И здесь преследуются прежде всего прогрессивные деятели и поддерживаются представители реакционного направления.

Особенное внимание уделяется «контролю над мыслями». Для этой цели в государственном аппарате США создана система органов, в числе которых комиссии по «проверке лояльности», подкомиссия палаты представителей по вопросам «внутренней безопасности» и так далее. Эти органы ведут работу вместе с полицейско-разведывательным аппаратом во главе с Федеральным бюро расследований.

Все рассмотренное показывает, какую огромную роль играет буржуазный государственный аппарат в сохранении классового господства буржуазии. Действуя в интересах крупных монополий, империалистическое государство со всем его аппаратом вместе с тем защи-

щает капиталистический строй в целом в интересах всех господствующих классов, эксплуатирующих наемный труд[1].

Слом буржуазно-помещичьего аппарата царской России и создание нового, советского государственного аппарата

7 ноября 1917 г., выступая на заседании Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов, В. И. Ленин говорил: «Какое значение имеет эта рабочая и крестьянская революция? Прежде всего, значение этого переворота состоит в том, что у нас будет Советское правительство, наш собственный орган власти, без какого бы то ни было участия буржуазии. Угнетенные массы сами создадут власть. В корне будет разбит старый государственный аппарат и будет создан новый аппарат управления в лице советских организаций»[2].

Слом буржуазного государственного аппарата и создание нового, пролетарского государственного аппарата проходили по следующим основным этапам.

Первым шагом в сломе буржуазной государственной машины было низложение буржуазного Временного правительства в ходе вооруженного Октябрьского восстания. II Всероссийский съезд Советов, открывшийся 7 ноября (25 октября) 1917 г., отстранил от должности губернских и уездных комиссаров Временного правительства и передал всю полноту власти в центре и на местах Советам.

Съезд провозгласил Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов единственной государственной властью в центре и на местах.

Постановления II Всероссийского съезда Советов имели всемирно-историческое значение. Законодательно закреплялась диктатура пролетариата, государственной формой которой явились Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. За короткий срок в $2^1/_2$—3 месяца Советское правительство под руководством Комму-

---

[1] См. подробно об этом Е. С. Варга, Основные вопросы экономики и политики империализма, Госполитиздат, 1957, стр. 76—82.

[2] В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 208.

нистической партии провело важнейшие мероприятия по организации и упрочению Советской власти. Этот период В. И. Ленин охарактеризовал как период триумфального шествия Советской власти. «За какие-нибудь *десять недель*, начиная от 25 октября (7 ноября) 1917 г. до разгона учредилки (5 января 1918),—писал В. И. Ленин,—мы сделали в этой области в тысячу раз больше, чем *за восемь месяцев* своей власти сделали буржуазные демократы и либералы (кадеты) и мелкобуржуазные демократы (меньшевики и эсеры)»[1].

В укреплении Советов огромное значение имело слияние 26(13) января 1918 г. III Крестьянского съезда с III съездом Советов рабочих и солдатских депутатов, показавшее готовность широких масс трудящегося крестьянства идти под руководством рабочего класса по пути строительства социализма.

Началось повсеместное объединение на местах Советов крестьянских депутатов с Советами рабочих депутатов. Это объединение сыграло огромную роль в организации и укреплении Советов: окончательно установился принцип единовластия и полновластия Советов.

Величайшее историческое значение III Всероссийского съезда Советов было охарактеризовано В. И. Лениным следующим образом: «Можно сказать с неоспоримым основанием, что третий съезд Советов открыл новую эпоху всемирной истории, и ныне, в условиях мировой революции, все значение этого съезда начинает сознаваться все более и более. Этот съезд, закрепивший организацию новой государственной власти, созданной Октябрьской революцией, наметил вехи грядущего социалистического строительства для всего мира, для трудящихся всех стран»[2].

III Всероссийский съезд Советов (январь 1918 г.) принял «Декларацию прав трудящегося и эксплуатируемого народа»[3], в которой излагались основы нового советского государственного строя и закреплялись итоги достигнутых результатов в строительстве Советского государства. Декларация объявляла, что Россия является Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских

---

1 В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 30.
2 В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 434.
3 СУ РСФСР 1918 г. № 15, ст. 215.

депутатов и что вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам. В Декларации говорилось также о том, что Советская Республика учреждается на основе свободного союза свободных наций как федерация советских национальных республик.

В решениях III Всероссийского съезда Советов было подчеркнуто, что власть в Советском государстве принадлежит только трудящимся массам в лице Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, а эксплуататорам не может быть места ни в одном органе власти.

Для организации и укрепления органов власти имел большое значение декрет Совета Народных Комиссаров «О полноте власти Советов», опубликованный 28 октября 1917 г. [1].

Большую работу пришлось провести Коммунистической партии и Советскому правительству по слому местного аппарата старой государственной власти в лице городских дум, земских и городских управ, которые являлись центром притяжения антисоветских элементов, проводивших контрреволюционную работу.

В ожесточенной борьбе с антисоветскими элементами, прилагавшими все усилия к сохранению старых органов местного самоуправления, Коммунистическая партия и Советское правительство добились ликвидации остатков буржуазного государственного аппарата. 5 января 1918 г. ВЦИК опубликовал постановление «О признании контрреволюционным действием всех попыток присвоить себе функции государственной власти», в котором было указано на полноту власти Советов [2].

В сломе старых и создании новых органов власти большую роль сыграл Военно-Революционный Комитет при Петроградском Совете рабочих и солдатских депутатов (ВРК). Утвержденная 16 октября 1917 г. Петроградским Советом инструкция определила задачу ВРК—разработка мер по обороне Петрограда и контроль за действиями штаба округа. На самом деле круг действий ВРК был значительно шире: он руководил формированием отрядов Красной Гвардии и вооружением рабочих, разработал на основе указаний В. И. Ленина оперативный план восстания и выполнял ряд других обязанностей.

---

[1] СУ РСФСР 1917 г. № 12, ст. 180.
[2] СУ РСФСР 1918 г. № 14, ст. 202.

После образования на II Всероссийском съезде Советов Советского правительства ВРК стал органом ВЦИК, получив название «Всероссийский ВРК». Его функциями стали: выполнение поручений Совета Народных Комиссаров, охрана революционного порядка, борьба с контрреволюцией и другие.

Принимая участие в строительстве новых органов власти, Петроградский ВРК оказывал большую помощь местным Советам в установлении и упрочении власти и разработал специальную инструкцию для военно-революционных комитетов.

Выполнивший свои задачи ВРК был ликвидирован 5 декабря 1917 г., а его функции были переданы отделу по борьбе с контрреволюцией при ВЦИК Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

С созданием и упрочением местных органов власти и управления изжили себя и местные военно-революционные комитеты, возникшие на местах во время революции как боевые органы.

Для организации местных Советов большое влияние имели обращение Народного комиссариата внутренних дел «Об организации местного самоуправления» и инструкция «О правах и обязанностях Советов».

В обращении «Об организации местного самоуправления», опубликованном 6 января 1918 г. (24 декабря 1917 г.), Народный комиссариат внутренних дел указывал, что областные, губернские и уездные Советы должны «побуждать местные Советы овладевать аппаратом местного управления, захватывая все правительственные учреждения, подчиняя себе все стороны местной жизни» [1].

Все прежние органы местного управления, областные, губернские и уездные комиссары, комитеты общественных организаций, волостные правления и прочие, упразднялись. Вместо них образовывались соответственно областные, губернские и уездные, районные и волостные Советы рабочих, солдатских, крестьянских и батрацких депутатов. «Вся страна,—говорилось в обращении,—должна покрыться целой сетью советских организаций, которые должны находиться в тесной организационной зависимости между собой. Каждая из этих организаций,

---

[1] СУ РСФСР 1917 г. № 12, ст. 179.

вплоть до самой мелкой, вполне автономна в вопросах местного характера, но сообразует свою деятельность с общими декретами и постановлениями центральной власти и с постановлениями тех более крупных советских организаций, в состав которых она входит. Таким путем создается связный во всех своих частях однородный организм—Республика Советов».

Народный комиссариат внутренних дел призывал трудящихся создавать новые государственные органы, новый советский государственный аппарат.

В инструкции Народного комиссариата внутренних дел «О правах и обязанностях Советов»[1] определялись задачи местных Советов, права и обязанности их, а также говорилось об избрании Советами исполнительных органов (исполнительного комитета и президиума), на которые возлагались проведение в жизнь постановлений Совета и вся текущая работа.

Деятельность местных Советов с первых дней их возникновения характеризуется социалистическим демократизмом: неразрывной связью с народом, подконтрольностью и подотчетностью избирателям, привлечением трудящихся масс к управлению государством.

В одном из первых декретов ВЦИК «О праве отзыва делегатов», опубликованном 7 декабря (24 ноября) 1917 г., говорилось: «Какое бы то ни было выборное учреждение или собрание представителей может считаться истинно-демократическим и действительно представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных». Декрет указывал, что это основное принципиальное положение истинного демократизма относится ко всем, без исключения, собраниям представителей.

Устанавливалось, что съезд Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов имел право назначать перевыборы во всякие представительные учреждения. По требованию более чем половины избирателей соответствующего избирательного округа Советы должны были назначать перевыборы, а вновь избранные представители замещать с момента избрания прежде избранных представителей[2].

---

[1] СУ РСФСР 1917 г. № 12, ст. 180.
[2] СУ РСФСР 1917 г. № 3, ст. 49.

Право отзыва депутатов нашло свое закрепление в ст. 78 Конституции РСФСР 1918 года [1] и в дальнейшем законодательстве.

Для управления страной II Всероссийский съезд Советов образовал 8 ноября (26 октября) 1917 г. первое Советское правительство—Совет Народных Комиссаров под председательством В. И. Ленина.

Постановлением съезда от 8 ноября (26 октября) 1917 г. «Об учреждении Совета Народных Комиссаров» были созданы народные комиссариаты. «Заведование отдельными отраслями государственной жизни,—говорилось в постановлении,—поручается комиссиям, состав которых должен обеспечить проведение в жизнь провозглашенной съездом программы, в тесном единении с массовыми организациями рабочих, работниц, матросов, солдат, крестьян и служащих» [2].

Эти комиссии возглавлялись членами Рабоче-Крестьянского правительства и являлись первыми народными комиссариатами Советского государства.

Контроль над деятельностью народных комиссаров и право смещения их принадлежали Всероссийскому съезду Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов и его Центральному Исполнительному Комитету.

Постановлением II Всероссийского съезда Советов было учреждено 13 следующих Народных комиссариатов: по военным и морским делам, торговли и промышленности, юстиции, почты и телеграфа, труда, по иностранным делам, по делам продовольствия, финансов, народного просвещения, по железнодорожным делам, по внутренним делам. земледелия. по делам национальностей [3].

В течение ноября—декабря 1917 года были образованы Народные комиссариаты: государственного контроля, государственного призрения, переименованного в начале 1918 года в Народный комиссариат социального обеспечения, государственных имуществ и местного самоуправления. Два последних Народных комиссариата вскоре были ликвидированы. Был создан также Народ-

---

[1] СУ РСФСР 1918 г. № 51, ст. 582.
[2] СУ РСФСР 1917 г. № 1, ст. 1.
[3] СУ РСФСР 1917 г. № 1, ст. 1.

ный комиссариат здравоохранения (11 июля 1918 г.), который заменил собою Совет врачебных коллегий, являвшийся в первое время руководящим органом здравоохранения. 15(2) декабря 1917 г. был создан Высший Совет Народного Хозяйства (ВСНХ) [1].

ВСНХ был призван осуществлять экономическую диктатуру рабочего класса, объединять в одном центре все хозяйственные усилия страны в борьбе с разрухой, подавлять эксплуататоров, сопротивлявшихся революционным мероприятиям в области экономики. На ВСНХ возлагались: организация народного хозяйства и государственных финансов, разработка общих норм и планов регулирования экономической жизни, согласование и объединение деятельности местных и центральных регулирующих учреждений. Все хозяйственные учреждения подчинялись ВСНХ.

Соответственно такому объему компетенции ВСНХ пользовался и широкими полномочиями. Он имел право конфискации, реквизиции, секвестра, принудительного синдицирования различных отраслей промышленности и торговли, а также проводить другие мероприятия в области производства, распределения и государственных финансов.

В. И. Ленин в речи на I Всероссийском съезде совнархозов подчеркнул, что у ВСНХ великая будущность. «Аппарату управления в собственном, тесном, узком смысле слова, аппарату старого государства суждено умереть, а аппарату типа Высшего совета народного хозяйства суждено расти, развиваться и крепнуть, заполняя собою всю главнейшую деятельность организованного общества» [2].

Важнейшим мероприятием в сломе государственной буржуазной машины было разрушение старой армии и ее генералитета—одного из основных частей аппарата буржуазного государства.

8 ноября (26 октября) 1917 г. Совет Народных Комиссаров предложил создать армейские военно-революционные комитеты, на которые возлагалась ответственность за «сохранение революционного порядка и твердо-

---

[1] СУ РСФСР 1917 г. № 5, ст. 83.
[2] В. И. Ленин, Соч., т. 27, стр. 372.

сти фронта»[1]. Главнокомандующие подчинялись Совету Народных Комиссаров и распоряжениям комитетов. Комиссары Временного правительства отстранялись.

23(10) ноября 1917 г. Совет Народных Комиссаров принял декрет о постепенной демобилизации старой армии, для проведения которой при Совнаркоме был создан специальный Комиссариат по демобилизации армии и флота.

29(16) декабря 1917 г. Советом Народных Комиссаров был издан декрет о выборном начале и об организации власти в армии, установивший, что армия, служащая воле трудового народа, подчиняется Совету Народных Комиссаров[2]. Вся полнота власти в пределах войсковой части или соединения сосредоточивалась в руках солдатских комитетов и Советов.

В целях выдвижения новых, преданных Советской власти кадров, а также для ликвидации кастовости старого офицерского состава этим декретом была введена выборность командного состава армии.

Одновременно Совет Народных Комиссаров принял декрет «Об уравнении в правах всех военнослужащих», упразднивший чины и звания в армии и отменивший связанные с ними преимущества[3].

Передача всей полноты власти в армии в руки солдатских комитетов и Советов, выборность командного состава, уравнение в правах всех военнослужащих—важнейшие мероприятия Советского государства по разрушению старой армии.

11 января 1918 г. (29 декабря 1917 г.) было опубликовано обращение Верховного главнокомандующего к рабочим и крестьянам «О создании революционной народной социалистической армии».

28(15) января Совет Народных Комиссаров принимает декрет «О Рабоче-Крестьянской Красной Армии», согласно которому Красная Армия вначале формировалась на добровольных началах из наиболее сознательных и организованных элементов трудящихся классов[4].

---

1 СУ РСФСР 1917 г. № 1, ст. 6.
2 СУ РСФСР 1917 г. № 9, ст. 138.
3 СУ РСФСР 1917 г. № 9, ст. 139.
4 СУ РСФСР 1918 г. № 17, ст. 245.

Декретом Совета Народных Комиссаров от 14(1) февраля 1918 г. был распущен старый флот и начата организация социалистического Рабоче-Крестьянского Флота [1].

Все эти мероприятия Советского правительства окончательно ликвидировали старую армию и флот.

Вероломное нарушение немцами 18 февраля 1918 г. условий перемирия с Советской республикой, заключенного 15(2) декабря 1917 г., поставило Советское государство перед серьезной опасностью. Коммунистическая партия и Советское правительство обратились к народу с призывом защищать Родину от разбойничьего германского империализма.

Сформированные отряды Красной Армии разгромили немцев под Нарвой и Псковом и приостановили дальнейшее продвижение их.

День разгрома немцев под Нарвой и Псковом— 23 февраля 1918 г.—стал днем рождения Красной Армии.

29 мая 1918 г. ВЦИК принял постановление «О принудительном наборе в Рабоче-Крестьянскую Красную Армию» [2]. Принцип всеобщей воинской повинности был санкционирован и закреплен постановлением V Всероссийского съезда Советов, торжественно подтвердившим, что «на каждом честном и здоровом гражданине в возрасте от 18 до 40 лет лежит долг по первому зову Советской республики стать на ее защиту от внешних и внутренних врагов» [3].

Вместе с разрушением старой армии и ее генералитета необходимо было сломать и такую важную часть угнетательской государственной машины эксплуататоров, как полицейско-жандармский аппарат.

Полицейско-жандармский аппарат царской России был сохранен Временным правительством почти нетронутым.

В. И. Ленин писал по этому поводу: «Весь аппарат государственной машины (армию, полицию, чиновничество) это правительство старается как можно менее реформировать, отдав его в руки буржуазии» [4].

---

[1] СУ РСФСР 1918 г. № 23, ст. 325.
[2] СУ РСФСР 1918 г. № 41, ст. 518.
[3] «Стенографический отчет V съезда Советов РСФСР», М., 1918, ст. 211.
[4] В. И. Ленин, Соч., т. 24, стр. 37.

В первые же дни существования Советской власти эта важнейшая часть старого государственного аппарата была разрушена.

12 ноября (30 октября) 1917 г. было опубликовано о том, что все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию, которая находится всецело и исключительно в ведении Советов [1].

Рабочая милиция создавалась для поддержания революционного порядка и законности в стране, защиты прав и интересов рабочего класса и трудящегося крестьянства, охраны социалистической собственности. Основой комплектования рабоче-крестьянской милиции явились рабочие вооруженные отряды, которые в первые дни Советской власти охраняли революционный порядок и общественную безопасность.

С первых же дней Советской власти пришлось вести борьбу со своими классовыми врагами.

Капиталисты, помещики и кулаки организовывали внутри страны заговоры и восстания, покушения на руководителей партии и Советской власти, поджоги и взрывы. Они также пытались путем спекуляции и саботажа расстроить хозяйство страны, сорвать продовольственную политику Советской власти и так далее. Контрреволюционеры внутри страны объединились с иностранными капиталистами и разведками, готовившими военную интервенцию против Советской России.

Обстановка требовала создания специального карательного органа, способного защитить первое в мире государство рабочих и крестьян. Борьбу с контрреволюцией и охрану порядка на первых порах осуществлял Военно-Революционный Комитет при Петроградском Совете рабочих и солдатских депутатов. 20 (7) декабря 1917 г. Совет Народных Комиссаров принял постановление об организации Всероссийской Чрезвычайной Комиссии (ВЧК) для борьбы с контрреволюцией и преступлениями по должности.

В. И. Ленин наметил ряд конкретных мероприятий по борьбе с контрреволюцией, которые были положены в основу постановления Совета Народных Комиссаров от 20 (7) декабря 1917 г. об организации ВЧК. Во главе ВЧК

---

[1] СУ РСФСР 1917 г. № 1, ст. 15.

партия поставила пламенного большевика-революционера Ф. Э. Дзержинского.

Говоря о роли ВЧК, В. И. Ленин указывал: «...это то учреждение, которое было нашим разящим орудием против бесчисленных заговоров, бесчисленных покушений на Советскую власть со стороны людей, которые были бесконечно сильнее нас»[1]. Деятельность ВЧК во многом содействовала победе Советской власти над внутренними и внешними врагами.

Отдан был на слом и старый буржуазный суд, являющийся «слепым, тонким орудием беспощадного подавления эксплуатируемых, отстаивающим интересы денежного мешка»[2]. Декретом Совета Народных Комиссаров от 5 декабря (22 ноября) 1917 г.[3] старый суд и его аппарат были уничтожены до основания, а вместо них были заложены основы нового, советского народного суда, призванного быть орудием подавления сопротивления свергнутых эксплуататорских классов и средством социалистического воспитания трудящихся масс. Для борьбы с контрреволюционерами учреждались революционные трибуналы.

Был разрушен также буржуазный чиновничий аппарат. С первых же дней Советская власть приступила к осуществлению одного из важнейших принципов Парижской Коммуны — подотчетности, подконтрольности и сменяемости государственных служащих, превращения их из господ над обществом в слуг этого общества.

Сокрушительный удар по чиновничье-бюрократической касте был нанесен декретом ВЦИК и СНК от 23 (10) ноября 1917 г. об уничтожении сословий и гражданских чинов[4].

Советская власть, пресекая саботаж чиновничества, создавала собственный государственный аппарат из рабочих и крестьян.

Ликвидируя остатки феодально-сословного строя, Советское правительство отделило церковь от государства

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 150.
[2] В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 421.
[3] СУ РСФСР 1917 г. № 4, ст. 50.
[4] СУ РСФСР 1917 г. № 3, ст. 31.

и школу от церкви, провозгласило равноправие женщин, равноправие национальностей.

Крупным шагом в ликвидации устоев старой буржуазной государственной системы явился роспуск 19 (6) января 1918 г. Учредительного собрания, которое являлось легальным оплотом контрреволюционных сил [1].

После того как первые попытки контрреволюции свергнуть Советскую власть в Москве и Петрограде были ликвидированы, капиталисты и помещики перешли от открытых выступлений к иным формам сопротивления Советской власти. Капиталисты стремились остановить предприятия, заводы, фабрики, дезорганизовать снабжение. Контрреволюционное чиновничество саботировало работу, кулачество отказывалось от сдачи хлеба и других продуктов и вело в этом направлении контрреволюционную агитацию среди середняцкой части деревни, пользуясь своим экономическим влиянием.

Особенно остро в этот период было с продовольствием. Буржуазия решила задушить революцию голодом. Используя материальные затруднения, буржуазия и кулачество занимались спекуляцией продовольствием. Располагая большими запасами хлеба, кулачество прятало хлеб и не вывозило его на ссыпные пункты.

Для разгрома контрреволюционного кулачества потребовалось проведение ряда принудительных мероприятий.

Декретом ВЦИК от 9 мая (26 апреля) 1918 г. [2] Наркомпрод был наделен чрезвычайными полномочиями по борьбе с деревенской буржуазией, укрывающей хлебные запасы и спекулирующей ими.

В теснейшей связи с декретом ВЦИК от 9 мая 1918 г., носившим также наименование декрета о продовольственной диктатуре [3], следует особо отметить декрет ВЦИК и СНК «Об организации деревенской бедноты и снабжении ее хлебом, предметами первой необходимости и сельскохозяйственными орудиями» от 11 июня (29 мая) 1918 г. [4]. Комитеты бедноты, родившиеся в ожесточеннейшей борьбе с врагами революции, сыграли большую роль в упро-

---

1 СУ РСФСР 1918 г. № 15, ст. 216.
2 СУ РСФСР 1918 г. № 35, ст. 468.
3 См. В. И. Ленин, Соч., т. 27, стр. 321 и 357.
4 СУ РСФСР 1918 г. № 43, ст. 524.

чении Советской власти и разгроме кулачества. Работая под общим руководством Наркомпрода и ВЦИК, комбеды оказывали содействие местным продовольственным органам в изъятии хлебных излишков, производили изъятие сельскохозяйственных орудий, а также земель у кулаков [1].

Осуществляя мероприятия по проведению продовольственной диктатуры, комбеды с помощью рабочих содействовали упрочению Советской власти в деревне, очищая сельсоветы и волисполкомы от пробравшихся в них кулаков и других классово-враждебных элементов. Выполнив свою историческую роль, комбеды в соответствии с решением VI Чрезвычайного Всероссийского съезда Советов были ликвидированы [2].

Для подрыва экономической силы свергнутых эксплуататорских классов и организации советского народного хозяйства необходимо было, кроме захвата политической власти, лишить эксплуататорские классы их экономической мощи.

В. И. Ленин подчеркивал, что революционно-демократическое правительство, взяв политическую власть, должно ликвидировать власть монополистического капитала в экономике, провести национализацию банков, трестов и синдикатов, организовать всенародный контроль над производством и распределением.

Экономическая программа Советской власти, намеченная В. И. Лениным, содержала в себе следующие требования: конфискацию всех помещичьих земель, национализацию всей земли в стране, немедленное слияние всех банков страны в единый банк под контролем Советов, контроль Советов над общественным производством и распределением продуктов.

По докладу В. И. Ленина II Всероссийский съезд Советов принял декрет о земле. Вся земля объявлялась всенародной государственной собственностью; помещичьи, удельные и монастырские земли передавались в бесплатное пользование всех трудящихся. Все недра земли

---

[1] Так, на комбеды впоследствии возлагалась задача реализации чрезвычайного 10-миллиардного революционного налога, установленного декретом ВЦИК (СУ РСФСР 1918 г. № 80, ст. 841, п.6).

[2] См. «Стенографический отчет VI Чрезвычайного Всероссийского съезда Советов», М., 1919, стр. 17—19.

(нефть, уголь, руда и так далее), леса, воды переходили в собственность народа. Помещичья собственность на землю отменялась без всякого выкупа.

Декрет о земле в корне подрывал экономическую мощь помещиков и удовлетворил насущнейшие экономические нужды подавляющего большинства крестьян. Крестьянство получило бесплатно в пользование более 150 миллионов десятин новых земель, кроме тех земель, которые были у него до революции, и освобождалось от арендных платежей помещикам, а также от расходов на покупку земли, всего на сумму свыше 700 миллионов рублей золотом ежегодно [1].

27 (14) ноября 1917 г. ВЦИК принял Положение о рабочем контроле [2]. Согласно Положению рабочий контроль вводился в интересах планомерного регулирования народного хозяйства во всех промышленных, банковых, сельскохозяйственных, транспортных, кооперативных, производительных товариществах или предприятиях, имеющих наемных рабочих или дающих работу на дом. Рабочий контроль осуществлялся над производством, куплей, продажей продуктов и сырых материалов, хранением их, а также над финансовой стороной предприятия.

Рабочий контроль способствовал переходу промышленности в руки Советского государства.

Сильнейший удар финансовому капиталу был нанесен декретом ВЦИК от 27 (14) декабря 1917 г. о национализации банков [3], а также декретом ВЦИК от 3 февраля (21 января) 1918 г. об аннулировании государственных займов [4].

Следующими актами осуществления экономической программы Коммунистической партии были декрет СНК РСФСР 8 февраля (26 января) 1918 г. «О национализации торгового флота» [5] и декрет СНК РСФСР от 22 апреля 1918 г. «О национализации внешней торговли» [6].

Монополия внешней торговли явилась важнейшим завоеванием Великой Октябрьской социалистической революции, могучим средством защиты социалистического

---

1 См. «Политическая экономия», Госполитиздат, 1958, стр. 331.
2 СУ РСФСР 1917 г. № 3, ст. 35.
3 СУ РСФСР 1917 г. № 10, ст. 150.
4 СУ РСФСР 1918 г. № 27, ст. 353.
5 СУ РСФСР 1918 г. № 19, ст. 290.
6 СУ РСФСР 1918 г. № 33, ст. 432.

строительства и экономической независимости Советского государства.

В. И. Ленин в набросках основных вопросов экономической политики в начале декабря 1917 года упоминает государственную монополию внешней торговли в числе десяти основных вопросов экономической политики, отводя этой монополии третье место (после национализации банков и принудительного синдицирования) [1].

Рабочий контроль, создание ВСНХ, национализация банков и так далее создали условия для национализации крупной промышленности, осуществленной на основе декрета СНК РСФСР от 28 июня 1918 г. [2].

Таковы были основные мероприятия по созданию советского государственного аппарата.

Быстрое распространение и упрочение Советской власти было обеспечено тем, что во главе трудящихся масс стояла Коммунистическая партия.

Когда Советское государство делало лишь первые шаги в организации новых общественных отношений, В. И. Ленин говорил на XI съезде партии, что никакая сила в мире не может взять у нас назад того, что создано Советским государством.

«Это — всемирно-историческая победа.... Может быть, наш аппарат и плох, но говорят, что первая паровая машина, которая была изобретена, была тоже плоха, и даже неизвестно, работала ли она. Но не в этом дело, а дело в том, что изобретение было сделано. Пускай первая паровая машина по своей форме и была непригодна, но зато теперь мы имеем паровоз. Пусть наш государственный аппарат из рук вон плох, но все-таки он создан, величайшее историческое изобретение сделано, и государство пролетарского типа создано...» [3].

Взамен уничтоженного старого, буржуазного государства в нашей стране создавалось государство нового, высшего типа — Советское социалистическое государство.

Огромную роль в дальнейшем укреплении Советского социалистического государства и его государственного аппарата сыграл V Всероссийский съезд Советов, на ко-

---

1 См. Ленинский сборник XXI, стр. 107.
2 СУ РСФСР 1918 г. № 47, ст. 559.
3 В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 270.

тором была принята (10 июля 1918 г.) Конституция РСФСР [1].

Конституция РСФСР — первая конституция победившего пролетариата имела всемирно-историческое значение, она закрепила завоевания диктатуры пролетариата за восемь месяцев ее существования.

Опыт строительства социалистического государства выдвинул задачу дальнейшего организационного укрепления Советской власти в центре и на местах, так как еще не было достигнуто структурного единообразия в построении советского государственного аппарата, а также не были очерчены с достаточной четкостью круг обязанностей органов, их права и взаимоотношения.

Изданные до принятия конституции законодательные акты определяли вопросы деятельности главным образом высших органов государственной власти и управления. Но они не устанавливали четкого распределения обязанностей, как, например, между ВЦИК и СНК, между отделами ВЦИК и народными комиссариатами. Особенно важно было урегулировать взаимоотношения центральных и местных органов Советской власти; недостаточная ясность в этом вопросе приводила к тому, что некоторые местные Советы вторгались в компетенцию вышестоящих органов, стремились к местному «правотворчеству» в виде самовольного выделения в самостоятельные административно-территориальные единицы, создавали свою особую «законность», противостоящую законам и директивам центральных органов Советской власти.

Учреждались совнаркомы отдельных губерний, уездов и даже волостей. Отдельные губернские Советы объявляли себя самостоятельными республиками (Казанская, Калужская, Курская, Череповецкая, Тверская и др.). В Орле наряду с губисполкомом существовал совнарком Орловской губернии, в Курской губернии были губернский совнарком и малый совнарком.

Первый организационный период строительства Советской власти сопровождался такими явлениями, которые представляли собой, по выражению В. И. Ленина, «болезнь роста» [2].

---

[1] СУ РСФСР 1918 г. № 51, ст. 582.
[2] См. В. И. Ленин, Соч., т. 27, стр. 348.

В тот период, когда встала сложнейшая задача — организовать управление страной, создать стройную и четкую систему всего механизма социалистического государственного аппарата, эти «болезни роста» мешали укреплению диктатуры пролетариата. Все это пытались использовать враги Советской власти в целях дезорганизации и подрыва советского государственного аппарата.

ЦК РКП(б) и Советское правительство поставили задачу — обеспечить строгую централизацию власти и полностью ликвидировать сепаратизм.

Принятая V Всероссийским съездом Советов (10 июля 1918 г.) Конституция установила структуру органов Советской власти, построенную по принципу демократического централизма.

Создание советского государственного аппарата является довольно сложным процессом.

Он характеризуется безусловной ликвидацией политической власти свергнутого класса и установлением политической власти нового класса [1], а также ликвидацией таких учреждений, которых этот новый класс не может использовать или как-либо преобразовать для утверждения и развития нового строя (старая армия, жандармерия, полиция и т. д.). Но вместе с тем, учит В. И. Ленин, приходящий к власти новый класс может и должен использовать, соответствующим образом преобразуя, некоторые элементы старой надстройки, ставя их на службу трудящихся [2].

Одновременно приходится вести упорную борьбу по линии ликвидации учреждений и отдельных форм управления, некритически заимствованных из прошлого. Так, XVI съезд Коммунистической партии постановил: «...провести решительную ликвидацию учреждений и форм управления как некритически заимствованных у капитализма, так хотя и имевших значение в первые годы Советской власти, но потерявших смысл в условиях преобладания социалистических элементов в экономике страны (множественность налогов и тарифов, акционерные общества и т. д.) [3].

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 340.
[2] См. В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 81—82.
[3] См. «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 570.

Вопросы создания, укрепления и совершенствования социалистического государственного аппарата неразрывно связаны с упрочением союза рабочего класса с крестьянством и улучшением государственного руководства последним со стороны рабочего класса.

Используя политическую власть, рабочий класс, возглавляемый Коммунистической партией, осуществляет социалистическое преобразование экономики, а на основе этого совершенствуется система советского государственного аппарата.

2. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА

Понятие органа Советского государства

Понятие органа государства неразрывно связано с понятием государства и государственной власти.

Государственная власть, являясь прямым выражением диктатуры господствующего в обществе класса, составляет существо государства как политической организации классового господства [1].

Диктатура господствующего класса проявляется в деятельности государственных органов, а эта деятельность находит свое выражение прежде всего в осуществлении государственной власти.

В эксплуататорских государствах государственная власть представляет собой организованное насилие господствующего в обществе класса и всегда служила и служит орудием эксплуатации, угнетения и подавления эксплуатируемых трудящихся масс.

Идеологи господствующих эксплуататорских классов, тщательно скрывая классовую сущность эксплуататорского государства и государственной власти, стремились изобразить государственную власть как силу, которая стоит над классами и примиряет классовые столкновения [2].

---

[1] См. К. Маркс и Ф. Энгельс, Избранные произведения, т. II, 1955, стр. 28.

[2] См. В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 359.

В. И. Ленин писал, что буржуазное учение о государстве служит оправданием общественных привилегий, оправданием существования эксплуатации, оправданием существования капитализма [1].

Государственная власть в социалистическом государстве представляет власть трудящихся, основанную на союзе рабочих и крестьян при руководящей роли рабочего класса, который осуществляет государственное руководство обществом.

В отличие от эксплуататорских государств государственная власть социалистического государства осуществляется в интересах подавляющего большинства населения через подлинно демократические государственные органы.

«Сущность советской власти,— говорил В. И. Ленин,— состоит в том, что постоянной и единственной основой всей государственной власти, всего государственного аппарата является массовая организация именно тех классов, которые были угнетены капитализмом, т. е. рабочих и полупролетариев (крестьян, не эксплуатирующих чужого труда и прибегающих постоянно к продаже хотя бы части своей рабочей силы). Именно те массы, которые даже в самых демократических буржуазных республиках, будучи равноправны по закону, на деле тысячами приемов и уловок отстранялись от участия в политической жизни и от пользования демократическими правами и свободами, привлекаются теперь к постоянному и непременному, притом решающему, участию в демократическом управлении государством» [2].

Органы Советского государства, являясь элементом надстройки, наряду с общественными организациями трудящихся, составляющими механизм диктатуры рабочего класса,— профсоюзами, комсомолом, кооперацией и другими, выполняют под руководством Коммунистической партии единую общую задачу — построение коммунизма в нашей стране.

Осуществление этой задачи органами Советского государства имеет свои особенности в методах, присущих именно государственным органам и отличающихся от

---

1 См. В. И. Ленин, Соч., т. 29, стр. 435.
2 В. И. Ленин, Соч., т. 28, стр. 443.

методов работы других составных частей механизма диктатуры рабочего класса.

Суть этих особенностей состоит в том, что каждый государственный орган действует от имени государства и наделен властными полномочиями, которые осуществляются на основе Конституции СССР, конституций союзных и автономных республик, законов, указов Президиумов Верховных Советов, а также постановлений правительств.

В советской юридической литературе вопрос о понятии органа государства решается по-разному. Некоторые авторы считают, что любой государственный орган в пределах своей компетенции участвует в той или иной форме в осуществлении государственной власти и что каждый государственный орган в той или иной мере наделен властными полномочиями, действуя от имени государства, а поэтому принимаемые в пределах предоставленных прав меры, в том числе и акты, являются обязательными для исполнения всеми теми, к кому они обращены [1].

Другие авторы считают это утверждение неправильным [2]. Они говорят, что такое положение противоречит

---

[1] См. Ц. А. Ямпольская, Органы советского государственного управления в современный период, Издательство Академии наук СССР, 1954, стр. 3—39; М. Хакимов, Понятие государственной власти в советском государственном праве, канд. диссертация, 1949, стр. 237—238; П. Василенков, О понятии и сущности органа Советского социалистического государства, «Вестник Московского университета», серия общественных наук, 1952 г. № 2, стр. 155. По вопросу об органах Советского государства см. также Г. И. Петров, О понятии органа государственной власти в СССР, «Вестник Ленинградского университета» 1956 г. № 5, стр. 74—85; И. Н. Ананов, К вопросу о роли органов социалистического государства в управлении промышленностью, «Вопросы советского административного права», Издательство Академии наук СССР, 1949, стр. 179—209.

[2] См. Н. А. Волков, Советское государственное управление и система его органов, «Ученые записки Белорусского государственного университета имени В. И. Ленина», вып. 34, серия юридическая, 1957, стр. 96—100. Такая точка зрения ранее была высказана Г. И. Петровым в рецензии на учебник «Советское административное право» издание 1950 года («Советское государство и право» 1952 г. № 6). Это же положение, но в отношении бюджетных учреждений было высказано Д. М. Генкиным в его статье «Юридические лица в советском гражданском праве» («Проблемы социалистического права» 1939 г. № 1, стр. 99), с которым солидаризировался А. В. Карасс в своей работе «Право государственной социалистической собственности» (Издательство Академии наук СССР, 1954, стр. 76—77).

Конституции СССР, установившей систему органов, осуществляющих государственную власть.

Однако Конституция, как известно, не представляет собою свода законов, а является Основным законом, что исключает возможность подробного перечисления всех органов государства, хотя, например, в ст. 6 говорится об организации государством крупных сельскохозяйственных предприятий (совхозы и т. п.), в других статьях Конституции СССР в общей форме говорится о назначаемых или подчиненных отраслевых органах государственного управления (ст. ст. 75, 76 и др) .

В законодательстве, как будет показано далее, имеются прямые указания на правовой статус государственных предприятий, равно как и социально-культурных учреждений.

Сторонники второй точки зрения считают, что расширение понятия органа, осуществляющего государственную власть, приводит к тому, что становится невозможным найти границу в правовом положении между, например, Советом депутатов трудящихся и его исполнительным комитетом, с одной стороны, и государственным предприятием или хозяйственной организацией (фабрика, завод, склад утильсырья) — с другой.

Этот довод не является, с нашей точки зрения, обоснованным: никаких затруднений в отыскании границы в правовом положении отдельных органов государства нет. Возьмем, к примеру, государственное предприятие. Совершенно прав А. В. Венедиктов, говоря, что Советское государство, соединяя в своих руках всю полноту государственной власти со всей полнотой права собственности, организует государственные предприятия, распределяя между ними государственное имущество, устанавливая круг их задач (функций) и, соответственно, объем их прав и обязанностей и прав и обязанностей их руководителей. Планируя и регулируя их деятельность, социалистическое государство действует прежде всего в качестве носителя государственной власти, определяющего систему своих хозяйственных органов, их функции, обязанности и права, порядок их деятельности и управления вверенным им государственным имуществом [1].

[1] См. А. В. Венедиктов, Гражданско-правовая охрана социалистической собственности в СССР, Издательство Академии наук СССР, 1954, стр. 31—32.

В юридической литературе высказана и такая точка зрения, согласно которой различаются органы, наделенные непосредственно компетенцией властного характера, то есть правом устанавливать обязательные для исполнения правила поведения и предписания и принимать меры государственного принуждения, и органы, не наделенные такими государственно-властными полномочиями, а призванные содействовать органам, выполняющим властные функции [1]. Однако сторонники этой точки зрения утверждают, что любой государственный орган так или иначе участвует в осуществлении государственной власти, обнаруживая тем самым некоторую непоследовательность.

Представляется бесспорным то положение, что любой государственный орган так или иначе участвует в осуществлении государственной власти. И уже совершенно непонятно то противоречие, когда, присоединяясь к этому положению, отдельные авторы, как, например, Н. А. Волков, делают неожиданный вывод о том, что исполнительные и распорядительные органы государственной власти, государственные хозяйственные предприятия и социально-культурные учреждения не обладают государственно-властными полномочиями [2].

Когда речь идет о разграничении учреждений властных и учреждений, не облеченных властью, в буржуазных государствах, то вполне понятно, что там эта проблема связана с сущностью главной внутренней функции буржуазного государства — держать эксплуатируемое большинство в узде, то есть вопрос сводится к взаимоотношениям между управляемыми и управляющими.

В чем же кроется причина встречающихся противоречий и ошибок в вопросе о том, все ли государственные органы наделены государственно-властными полномочиями. Причина заключается в том, что осуществление государственно-властных полномочий связывается непременно с изданием актов, обращенных к населению либо к государственным и общественным учреждениям, и при-

---

1 См. «Советское государственное право», Юриздат, 1948, стр. 282. Следует отметить, что эта точка зрения не нова. См., например, Н. И. Лазаревский, Лекции по русскому государственному праву, т. II, «Административное право, органы управления», СПб., 1910, стр. 7—11.

2 См. Н. А. Волков, Советское государствоенное управление и система его органов, «Ученые записки Белорусского государственного университета имени В. И. Ленина», вып. 34, серия юридическая, 1957, стр. 115.

нятием мер государственного принуждения по обеспечению этих актов.

Прежде всего о государственном принуждении. Каждый орган государства наделен в той или иной мере властными полномочиями. Однако было бы неправильным сводить властные полномочия только лишь к применению мер государственного принуждения.

Такую неточность допускает ряд авторов [1].

Советское государство, как и любое другое государство, осуществляет меры принуждения. Но эти меры осуществляются иначе, чем в буржуазных государствах.

В Советском государстве подавляются классово-враждебные элементы, враги социалистического государства. Кроме того, если в буржуазных государствах принуждение применяется в отношении громадного большинства трудящихся, то Советское социалистическое государство, применяя принуждение в отношении незначительного меньшинства, опирается на поддержку широких трудящихся масс, сочетает это принуждение с мерами общественного воздействия, с активной самодеятельностью самих трудящихся.

Главным и основным методом по отношению к трудящимся является метод убеждения, сочетаемый с принуждением, применяемый к незначительной группе нарушителей правил социалистического общежития. Это сочетание — новый метод государственного управления, свойственный социалистическому государственному аппарату [2].

Диктатура рабочего класса всегда сочетала единство задач подавления и воспитания.

«Диктатура пролетариата,— говорил В. И. Ленин,— есть упорная борьба, кровавая и бескровная, насильственная и мирная, военная и хозяйственная, педагогическая и администраторская, против сил и традиций старого общества» [3].

Он не раз подчеркивал, что «диктатура пролетариата... не есть только насилие над эксплуататорами и даже не главным образом насилие» [4]. Отмечая, что ре-

---

[1] См. В. Ф. Коток, Советское государственное право, 1948, Юриздат, стр. 282; Г. И. Петров, О понятии органа государственной власти в СССР, «Вестник Ленинградского университета» 1956 г. № 5, стр. 83. Эту точку зрения разделяет Н. А. Волков в цитированной статье.

[2] См. В. И. Ленин, Соч., т. 32, стр. 14, 189.

[3] В. И. Ленин, Соч., т. 31, стр. 27.

[4] В. И. Ленин, Соч., т. 29, стр. 386.

волюционное насилие являлось необходимым и законным приемом революции лишь в определенные моменты ее развития и только при наличии определенных условий, В. И. Ленин говорил: «...гораздо более глубоким, постоянным свойством этой революции и условием ее побед являлась и остается организация пролетарских масс, организация трудящихся»[1].

Таким образом, диктатура пролетариата вовсе не сводится только к насилию, а предполагает огромную организационную созидательную работу.

Созидательная работа выражается в осуществлении хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной функций нашего государства. Характерной особенностью этой стороны деятельности социалистического государства является то, что оно осуществляет единство политического, хозяйственного и идеологического руководства в нашей стране, в то время как в странах капитала государство не управляет хозяйством[2].

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 29, стр. 70.

[2] Когда речь идет о том, что хозяйство в собственном смысле слова не находится в руках капиталистического государства, то это не значит, что оно стоит в стороне от хозяйства.

Хотя подавляющая часть хозяйственных предприятий (не менее $^2/_3$) не находится в руках капиталистического государства, оно сознательно вмешивается во всю экономическую жизнь внутри страны путем правительственных ассигнований и субсидий, путем налоговой, кредитно-денежной политики, установлением правительственного контроля над заработной платой, путем проведения политики правительственных заказов и других мер контроля и регулирования, а в области внешней торговли путем системы квот, лицензий и тому подобных мер регулирования внешней экономической деятельности.

Однако вмешательство буржуазного государства в экономику не создает «организованного капитализма», «планового производства», не уничтожает причины, которые порождают кризисы.

Отмечая возросшую роль государства в современной экономической жизни капиталистических стран, надо сказать, что само государство является орудием господствующей монополистической буржуазии, в руках которой находится непосредственное управление государственной машиной. Так, в США две группы финансового капитала контролируют корпорации с активами в 125 миллиардов долларов, а под контролем других шести групп находятся корпорации с общим капиталом в 100 миллиардов долларов. В Западной Германии 333 акционерных общества (немного больше 10 процентов всех обществ) имеют свыше 81,7 всего основного капитала акционерных обществ.

См. по этому вопросу В. Чепраков, Современный капитализм и антимарксизм, «Коммунист» 1957 г. № 17, стр. 65—82.

Теперь о содержании властных полномочий государственных органов. Содержание властных полномочий органов Советского государства различно в зависимости от задач государственных органов и предоставленной им законом компетенции. Властные полномочия, как уже сказано, могут выражаться не обязательно только в применении мер государственного принуждения. Далеко не все органы наделены правом применять те или другие меры принуждения. Каждый орган Советского государства, осуществляя возложенные на него обязанности, прежде всего наделен правом совершать определенные действия, в том числе и правом издания актов, обязательных для исполнения. Государство уполномочивает данный орган осуществлять свою деятельность от имени государства в определенных форме и пределах.

Например, управление государственной собственностью (всенародным достоянием) есть осуществление соответствующими органами властных полномочий. В государственных предприятиях все средства производства и продукция производства составляют всенародную собственность, владельцем которой является государство. Государство передает директорам предприятий как своим уполномоченным средства производства для выполнения заданий, поставленных перед предприятиями.

И вовсе необязательным является, чтобы оперативное управление частью единого фонда государственной социалистической собственности осуществлялось администрацией государственных предприятий только лишь при помощи издания актов, обращенных к населению или к тем или иным государственным или общественным организациям.

В социалистическом государстве управление общественным производством осуществляется в силу объективных требований развития материальной жизни общества, от имени и по поручению трудящихся государством, которое приобретает по сравнению со всеми другими историческими типами государств новую функцию, функцию хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной работы.

Несостоятельным является утверждение, что государственные предприятия, хозяйственные и социально-культурные учреждения сами не осуществляют управленческие функции вовне, в отношении других организаций, а

выполняют под руководством органов государственного управления, которым они подчинены, задачи, входящие в компетенцию этих органов [1].

Напротив, все мероприятия партии и правительства направлены на расширение прав непосредственных руководителей государственных хозяйственных предприятий и социально-культурных учреждений, на устранение чрезмерной опеки над их деятельностью со стороны вышестоящих органов государственного управления. Руководствуясь решением июльского (1955 г.) Пленума ЦК КПСС, Совет Министров СССР своим постановлением от 9 августа 1955 г. расширил права директоров предприятий, повысил их ответственность за выполнение государственных планов, внедрение новой техники и технологии в производство за нормирование и организацию труда, повышение производительности труда, за снижение себестоимости продукции, более широкое развертывание творческой инициативы работников предприятий и всемерное использование имеющихся резервов производства. Принятые правительством меры имели своей целью устранить излишнюю централизацию в решении хозяйственных вопросов и обеспечить большую самостоятельность и оперативность руководителей предприятий.

В связи с коренной перестройкой управления промышленностью и строительством на основе решений февральского (1957 г.) Пленума ЦК КПСС и Закона Верховного Совета СССР от 10 мая 1957 г. высказывались опасения, что с переносом центра тяжести оперативного руководства промышленностью и строительством на места, в экономические районы, усилится мелочная опека над предприятиями. Известные основания к таким опасениям имеются. Будучи ближе расположенными к предприятиям, территориальные органы могут попытаться «командовать» и подменять руководителей предприятий. Такие попытки необходимо предупреждать [2].

Мероприятия партии и правительства предусматривают наряду с созданием территориальных органов управ-

---

1 См. Н. А. Волков, Советское государственное управление и система его органов, «Ученые записки Белорусского государственного университета имени В. И. Ленина», вып. 34, серия юридическая, 1957, стр. 100.

2 См. подробно об этом «Демократический централизм управления социалистическим хозяйством», «Коммунист» 1957 г. № 4.

ления в экономических районах значительное усиление оперативно-хозяйственной деятельности предприятий и расширение прав директоров с целью обеспечить администрации предприятий возможность действовать вполне самостоятельно в пределах, предусмотренных основными показателями государственных планов, и устранить мелочную опеку над предприятиями.

Государственные предприятия (завод, фабрика, торг, совхоз и т. д.) являются низовыми звеньями единой системы государственных органов. В своей хозяйственной деятельности, построенной на широкой оперативной самостоятельности, они выполняют плановые задания и указания вышестоящих государственных органов и, таким образом, входят в систему хозяйственных органов.

То обстоятельство, что социалистическим государственным предприятиям предоставлена гражданская правоспособность, поскольку они являются хозрасчетными предприятиями, то есть являются субъектами гражданского права, действуют по установленным социалистическим государством нормам советского гражданского права, ни в какой мере не означает, что они перестают быть в силу этого государственными органами. Выступая в гражданском обороте как хозрасчетные организации, эти предприятия подчинены единому общегосударственному планированию, подчинены руководству вышестоящих органов государственного управления. Хозяйственный расчет, на основе которого действуют эти предприятия, является лишь методом наилучшего выполнения государственного плана.

В юридической литературе встречаются попытки рассматривать государственный орган как коллектив рабочих и служащих во главе с ответственным руководителем, на который государство возлагает определенные задачи, предоставляя для их осуществления соответствующую часть единого фонда государственной собственности [1].

---

[1] См. А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, 1948, стр. 591. Следует отметить, что в своей работе «Гражданско-правовая охрана социалистической собственности в СССР» (Издательство Академии наук СССР 1954, стр. 31) А. В. Венедиктов несколько уточняет свою позицию. Он указывает, что государство при распределении государственного имущества устанавливает круг задач (функций) предприятий, их прав и обязанностей, а также прав и обязанностей их руководителей.

Следует отметить, что такое определение дается сторонниками этой точки зрения применительно к государственным органам, которые осуществляют непосредственно оперативно-хозяйственное управление государственной социалистической собственностью, а также к органам, хотя и выполняющим социально-культурную, административную деятельность, но в управлении которых находится какая-либо часть государственной социалистической собственности.

Однако независимо от этого нельзя считать правильной такую попытку, поскольку речь идет о государственных органах, для которых определение должно быть единым.

Неправильность попытки объединения государственного органа с коллективом рабочих и служащих состоит в том, что властными полномочиями наделяется коллектив рабочих и служащих, а не администрация предприятия во главе с директором, являющаяся органом государственного управления.

Совершенно неубедительной является попытка установить отличие органов государственного управления от государственных социально-культурных учреждений, которые будто бы не обладают управленческими функциями. Различие это пытаются найти в характере осуществляемых этими органами функций. Приводятся такие доводы. Если Министерство просвещения или местные органы народного образования руководят и управляют школами, а Министерство здравоохранения и местные органы здравоохранения — лечебным делом, то в школах непосредственно осуществляется учебный процесс, а в больницах и других лечебных учреждениях непосредственно проводится лечение больных. Более того, государственным социально-культурным учреждениям — больницам, санаториям, музеям, школам, театрам и т. п. приписывается выполнение технических функций «в широком смысле» и здесь же добавляется: «в то же время их функции носят непосредственно исполнительный и оперативный характер»[1].

Такой взгляд на государственные социально-культурные учреждения является глубоко ошибочным.

Прежде всего необходимо иметь в виду, что понятия

---

[1] А. В. Карасс, Право государственной социалистической собственности, Издательство Академии Наук СССР, 1954, стр. 77.

«руководство» и «управление» не идентичны. В приводимых примерах о Министерстве просвещения и Министерстве здравоохранения получается, что эти министерства и руководят, и управляют сетью подведомственных им учреждений. А между тем на министерство возложено осуществление руководства порученной отраслью работы, которое состоит в том, что они непосредственно не управляют предприятиями, а дают общее направление деятельности учреждений, предприятий, организаций, инструктируют, контролируют и координируют работу. Что касается понятия «управление», то оно означает самостоятельное решение в пределах предоставленных прав вопросов назначения, перемещения кадров, распределения материальных ценностей, а также право непосредственно давать указания и распоряжения учреждениям, предприятиям и организациям.

Разграничение между понятиями «руководство» и «управление» имеет не только теоретическое, но и сугубо практическое значение, связанное с организацией аппарата, методами его деятельности, содержанием работы.

Так, согласно Конституции СССР общесоюзные министерства руководят порученной им отраслью государственного управления на всей территории СССР или непосредственно, или через назначаемые ими органы (ст. 75 Конституции СССР), а союзно-республиканские министерства СССР руководят порученной им отраслью управления, как правило, через одноименные министерства союзных республик, а управляют непосредственно лишь ограниченным числом предприятий по списку, утверждаемому Президиумом Верховного Совета СССР (ст. 76 Конституции СССР). Число таких предприятий весьма незначительно, так как с образованием советов народного хозяйства экономических административных районов, центр непосредственного управления хозяйственными предприятиями переместился в экономические административные районы союзных республик.

Передача предприятий в ведение совнархозов коснулась не только союзно-республиканских министерств СССР, но и общесоюзных министерств.

В практической деятельности школьные учреждения в лице администрации осуществляют властные полномочия, разрешая вопросы о приеме детей в школы, проводя в жизнь установленный распорядок, выдавая документы об

окончании школы и т. д. Во всех этих и других случаях органы народного образования действуют по поручению от имени государства, и акты этих органов, совершенные в соответствии с законом, обладают обязательной силой, как исходящие от государственных органов, облеченных осуществлять эти властные действия. Когда же они нарушаются, государство обеспечивает проведение их в жизнь, предусматривая права данного или иного органа (административного, судебного и др.) применять меры государственного воздействия, или обусловливает наступление тех или иных последствий (предоставление тех или иных прав, как, например, получение аттестата об окончании школы, дающего право на поступление в высшие учебные заведения, на занятие определенной должности, например, врача, экономиста, и т. д.).

Взять, к примеру, лечебные учреждения. Начиная с установления правил внутреннего распорядка, определяющих поведение больных, посетителей, организацию обслуживания как по линии врачебной, так и хозяйственной, управление подчиненными по работе лицами, кончая вопросами документации, связанной с пребыванием лиц в лечебном учреждении (выдача различного рода справок и документов, имеющих обязательную силу для других учреждений, предприятий, организаций и т. д.),— все это составные элементы властных полномочий государственного органа в лице администрации лечебного учреждения.

Таким образом, управление школами, больницами и другими лечебными заведениями осуществляется непосредственно директором школы, главным врачом или другими уполномоченными государством лицами, являющимися ответственными руководителями за порученный участок работы, а не техническими исполнителями.

Иначе принижалось бы значение государственных функций в области здравоохранения, школьного воспитания, входящих составной частью в функцию хозяйственно-организаторской и культурно-воспитательной работы, искажалась бы роль многочисленных квалифицированных кадров, поставленных на ответственнейших участках работы.

Рассматривая вопрос о государственных органах, следует иметь в виду, что осуществление функций, возложенных на тот или иной орган, происходит в различных формах. Некоторые органы действуют на коллегиальных

началах. В таком случае орган выступает в лице уполномоченной коллегии, избранной или образуемой в установленном законом порядке. (Советы депутатов трудящихся всех звеньев, Совет Министров СССР, Советы Министров союзных и автономных республик, судебные и другие органы).

В других случаях государственные органы действуют на принципе единоначалия[1]. Это все отраслевые органы государства, органы прокуратуры.

Государственные предприятия, социально-культурные учреждения и организации, являясь низовыми звеньями единой системы государственных органов, действуют также на принципе единоначалия.

От имени этих государственных организаций выступает администрация—лица, облеченные государством властными полномочиями. Администрация в данном случае выступает как орган государственного управления.

Между тем такое положение оспаривается некоторыми авторами, которые указывают, что администрация государственного предприятия, как бы широко ни понималась ее роль, является тем не менее лишь частью государственного органа и не может представлять собой орган государственного управления[2]. Не может, говорит Н. А. Волков, министр представлять все министерство. Но именно министр, а не какое-либо иное структурное подразделение или коллегия министерства, являющаяся совещательным органом, представляет министерство. Министр осуществляет единоличное руководство порученной ему отраслью государственного управления. Это предусмотрено Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик. Более того, можно привести пример, когда полномочные представители СССР и союзных республик в иностранных государствах представляют соответственно СССР в целом или соответствующую союзную республику. Известен институт уполномоченных общесоюзных министерств.

Установлен также порядок, по которому в отсутствие министра министерство в правительстве представляет

---

[1] По вопросу сочетания единоначалия и коллегиальности см. гл. III. настоящей работы.

[2] См. Н. А. Волков, Советское государственное управление и система его органов, «Ученые записки Белорусского государственного университета им. В. И. Ленина», вып. 34, серия юридическая, 1957, стр. 117.

первый заместитель (где он имеется) или лицо, на которое постановлением правительства возложено исполнение обязанностей министра. Когда речь идет об органах государства, осуществляющих руководство на коллегиальных началах, то, разумеется, в этом случае исключается выделение из коллегии какой-либо заменяющей ее администрации.

Основы системы органов Советского государства

Система органов Советского государства органически связана с природой социалистического общественного и государственного устройства. Она характеризуется следующими основными принципами: единством, подлинным демократизмом, полнотой власти в представительных учреждениях.

Единство системы органов Советского государства определяется прежде всего единством воли рабочего класса, осуществляющего диктатуру, единством всего советского народа, руководимого Коммунистической партией Советского Союза.

Это единство выражается в осуществлении единых задач, главные из которых состоят ныне в том, чтобы построить коммунистическое общество путем постепенного перехода от социализма к коммунизму, непрерывно повышать материальный и культурный уровень общества, воспитывать трудящихся в духе интернационализма и установления братских связей с трудящимися всех стран, всемерно укреплять активную оборону Советской Родины от агрессивных действий ее врагов. Успешное разрешение этих задач опирается на новые движущие силы советского общества: морально-политическое единство советского народа, советский патриотизм и дружбу народов СССР.

Единство системы характеризуется единством функций Советского государства, которые осуществляются всеми государственными органами, но в разнообразных формах деятельности в пределах предоставленной им компетенции.

Единство системы органов Советского государства, основанное на ленинских принципах организации и деятельности государственного аппарата, неразрывно связано с государственным устройством СССР, с характером социалистической федерации, исключающей господство и под-

чинение наций, с организационным единством, исключающим противопоставление центральных и местных органов государства.

Единство системы органов Советского государства не исключает разграничения их компетенции.

Конституция СССР дает четкое определение компетенции органов государства. Оно ничего общего не имеет с теорией разделения властей, предназначенной для сокрытия эксплуататорского характера буржуазного государства. Суть ее, заключающаяся в разделении законодательной, исполнительной и судебной власти якобы в целях осуществления каждой из них идеального «порядка», затушевывает характер деятельности этих «независимых» органов. На самом деле все органы буржуазного государства осуществляют интересы эксплуататорского меньшинства, диктующего свою волю подчиненному ему государственному аппарату.

В. И. Ленин указывал, что двух властей в государстве быть не может [1].

Единство системы органов Советского государства выражается и в том, что единственными органами, осуществляющими законодательную власть в СССР, в союзных и автономных республиках, являются соответственно, Верховный Совет СССР и Верховные Советы союзных и автономных республик.

Но Верховный Совет СССР, как и Верховные Советы союзных и автономных республик, являются не только законодательными органами, они руководят и осуществляют конституционный контроль за деятельностью высших органов управления СССР, союзных и автономных республик, наблюдают за исполнением законов.

Говоря о советском государственном аппарате, В. И. Ленин указывал на одну из характерных особенностей его, состоящую в том, что в нем соединяются в единый процесс и законодательная функция, и исполнение законов [2].

Система органов Советского государства обеспечивает участие миллионов трудящихся масс в управлении государством.

Демократизм системы органов Советского государства находит свое воплощение в организационном принци-

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 24, стр. 40—41.
[2] См. В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 79.

пе всего механизма диктатуры рабочего класса — в демократическом централизме.

Полнота власти представительных учреждений является основой системы органов Советского государства. Советы депутатов трудящихся в СССР являются «постоянной и единственной основой всей государственной власти, всего государственного аппарата» [1].

Советы являются представительными органами, избираемыми народом на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Советы представляют непосредственные организации трудящихся, и им принадлежит вся полнота власти.

Все другие органы государства получают полномочия от Советов депутатов трудящихся, подотчетны им и ответственны перед ними.

Важнейшей принципиальной особенностью, вытекающей из сущности социалистического демократизма, являются подотчетность и подконтрольность всех исполнительных и распорядительных органов соответствующим Советам депутатов трудящихся. Исполнительные и распорядительные органы образуются (Совет Министров СССР, Советы Министров союзных и автономных республик и другие органы) или избираются (исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся) соответствующими Советами депутатов трудящихся и осуществляют свою деятельность в пределах предоставленной им компетенции самостоятельно под руководством Советов депутатов трудящихся. Исполнительные и распорядительные органы не могут осуществлять обязанности, отнесенные к исключительному ведению Советов депутатов трудящихся.

Понятие Советского государственного аппарата

Действующая система органов Советского государства, закрепленная в Конституции СССР 1936 года, является подлинно демократической и понятной для широких трудящихся масс по своей организации. Основанная

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 28, стр. 443.

на ленинских принципах система органов Советского государства, составляющих в своей совокупности советский государственный аппарат, построена следующим образом:

1. Высшие органы государственной власти СССР, союзных и автономных республик — Верховный Совет и Президиум Верховного Совета СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик и Президиумы Верховных Советов союзных и автономных республик.

2. Органы государственного управления СССР, союзных и автономных республик—Совет Министров СССР—высший исполнительный и распорядительный орган государственной власти СССР, министерства СССР (общесоюзные и союзно-республиканские), государственные комитеты Совета Министров СССР, Государственный научно-экономический совет Совета Министров СССР, Комиссия советского контроля Совета Министров СССР, Комитет государственной безопасности при Совете Министров СССР, Правление Государственного банка СССР, Центральное статистическое управление при Совете Министров СССР, государственные комитеты, комиссии, комитеты, главные управления (управления) при Совете Министров СССР; Советы Министров союзных и автономных республик — высшие исполнительные и распорядительные органы государственной власти союзных и автономных республик, министерства союзных республик (союзно-республиканские и республиканские), государственные комитеты Советов Министров союзных республик, Комиссии советского контроля Советов Министров союзных республик, советы народного хозяйства экономических административных районов союзных республик, министерства автономных республик, комиссии, комитеты и управления при Советах Министров союзных и автономных республик.

3. Местные органы государственной власти — Советы депутатов трудящихся краев, областей, автономных областей, округов, районов, городов, сел (станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов) и **их исполнительные и распорядительные органы** (исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся — краевых, областных, автономных областей, окружных, районных, городских, сельских и т. д., отделы и управления местных Советов депутатов трудящихся). Сюда же относятся исполнительные и распорядительные органы, осуществляющие непос-

редственное управление государственными хозяйственными предприятиями и социально-культурными учреждениями в лице их администрации.

4. Судебные органы — Верховный Суд СССР, являющийся высшим судебным органом СССР, верховные суды союзных и автономных республик, краевые, областные, городские суды, суды автономных областей и национальных округов, районные (городские) народные суды.

5. Органы прокуратуры — Генеральный Прокурор СССР, осуществляющий высший надзор за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, отдельными должностными лицами и гражданами СССР; прокуроры республик, краев, областей, автономных областей, округов, районов, городов.

Каждый из всех названных органов, входящих в систему органов Советского государства, действует в строго определенной ему области и на основе установленных прав в соответствии с Конституцией СССР.

Это обеспечивает стройность системы советского государственного аппарата и четкость в его деятельности.

Связь советского аппарата с массами рабочих и крестьян — тесная, неразрывная, легко проверяемая и возобновляемая. Ничего подобного в прежнем государственном аппарате не было и в помине. В Советском государстве как выборные, так и назначаемые должностные лица могут быть сменяемы по воле народа. Устанавливая крепкую связь с массами, со всеми слоями населения, советский аппарат обеспечивает наилучшие возможности для проведения самых глубоких преобразований.

Советское государство представляет собою такую форму организации трудящихся, посредством которой партия воспитывает, обучает и ведет за собой многомиллионную массу рабочего класса и крестьянства.

Несравненным преимуществом советского государственного аппарата является также и то, что он соединяет в единый процесс и законодательную функцию и исполнение законов [1].

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 79.

Поскольку в Советском государстве уничтожены всякие перегородки между аппаратом и трудящимися массами, постольку в глубоком смысле слова советский государственный аппарат состоит «из Советов плюс миллионные организации всех и всяких беспартийных и партийных объединений, соединяющих Советы с глубочайшими «низами», с л и в а ю щ и х государственный аппарат с миллионными массами и уничтожающих шаг за шагом всякое подобие барьера между государственным аппаратом и населением» [1].

Под советским государственным аппаратом в узком смысле слова понимается вся система государственных органов, постоянной и единственной основой которых являются непосредственные организации самих трудящихся — полновластные Советы депутатов трудящихся, руководимые Коммунистической партией и осуществляющие в пределах предоставленной законом компетенции функции Советского государства [2].

---

[1] И. В. Сталин, Соч., т. 7, стр. 162.

[2] Нельзя считать правильным определение советского государственного аппарата, данное в учебном пособии «Теория государства и права» коллектива авторов Института права Академии наук СССР (Госюриздат, 1955, стр. 255).

В этом пособии государственный аппарат определяется как система органов Советской государственной власти и органов государственного управления, армии, суда и прокуратуры, призванных осуществлять повседневные задачи диктатуры пролетариата, функции Советского государства. Неубедительна сама приведенная система с выделением армии, которая входит как отрасль военного управления в единую систему органов государственного управления, а в дальнейшем изложении выделяется разведка, дипломатия (стр. 261). Армия в госаппарате не мыслится вне системы государственных органов, которые в пределах предоставленной компетенции организуют ее, проводят комплектование, обучение, снабжение, назначают командный состав и т. д. Непосредственное управление осуществляют в этой области Совет Министров СССР, Советы Министров союзных республик, министерства обороны, республиканские, краевые, областные, городские, районные военные комиссариаты. Ряд функций осуществляют высшие органы государственной власти, а также и местные Советы депутатов трудящихся.

Равным образом обстоит дело с разведкой, милицией, дипломатией, организация которых и управление осуществляются соответствующими государственными органами, входящими в единую систему советского государственного аппарата.

Кроме того, неясна точка зрения авторов и на соотношение повседневных задач диктатуры пролетариата и функций Советского государства.

Высшие органы государственной власти СССР, союзных и автономных республик

Высшие органы государственной власти в системе органов социалистического государства. К высшим органам государственной власти СССР относятся Верховный Совет СССР и Президиум Верховного Совета СССР.

Высшими органами государственной власти союзных и автономных республик являются Верховные Советы и Президиумы Верховных Советов этих республик.

Однотипность системы высших органов власти СССР, союзных и автономных республик объясняется единством политической и экономической основы, единством конституционных принципов. Однако однотипность вовсе не исключает учета особенностей каждой республики при построении системы высших органов государственной власти.

Принцип народовластия лежит в основе построения высших органов государственной власти, которые с наибольшей полнотой и последовательностью выражают суверенитет советского народа, наилучшим образом обеспечивают государственное руководство советским обществом со стороны рабочего класса, нерушимый союз рабочего класса и крестьянства, братство и дружбу между народами СССР.

В высших органах государственной власти сосредоточивается вся полнота власти, а высшие представительные органы — Верховные Советы — единственные органы, осуществляющие законодательную власть.

Высшие органы государственной власти определяют организацию, полномочия и порядок деятельности всех, без исключения, органов государства.

Выражая суверенную волю всего советского народа, высшие органы государственной власти занимают первое место в системе всех органов государства. Будучи полновластными во всех отношениях, высшие органы государственной власти организуются на подлинно демократических основах, обеспечивающих самое широкое и непосредственное участие трудящихся масс. Народ избирает свои представительные органы, контролирует своих представителей в высших органах власти, имеет право отзывать тех из них, которые не выполняют данных избирателями наказов.

Подлинно демократическим является и порядок деятельности высших органов государственной власти. Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик работают в сессионном порядке. Сессии обеспечивают коллективность руководства при разрешении важнейших государственных вопросов на основе критики и самокритики недостатков работы и широкого обмена мнениями между депутатами.

Коллективность руководства обеспечивается и в работе высших органов государственной власти — Президиумов Верховных Советов СССР, союзных и автономных республик, которые в свою очередь подотчетны и подконтрольны во всей своей деятельности соответствующим Верховным Советам, их избравшим.

Верховный Совет СССР — высший орган государственной власти Союза, орган непосредственного представительства населения всей страны, осуществляющий все права, присвоенные Союзу ССР согласно ст. 14 Конституции СССР, если они не входят в компетенцию других органов.

Верховные Советы союзных республик, олицетворяющие суверенные советские социалистические государства рабочих и крестьян, являются высшими органами государственной власти союзных республик и осуществляют эту власть в пределах своих суверенных прав.

Каждая союзная республика, вступив в Союз ССР, ограничивает свои суверенные права в пользу Союза. Конституция СССР точно указывает тот круг вопросов, который подлежит ведению СССР, вне этих пределов действует власть союзных органов.

Каждая союзная республика обладает определенными суверенными правами, которые охраняются Союзом ССР, имеет свои высшие органы государственной власти, а также другие органы государства.

Верховный Совет Союза ССР осуществляет контроль за соблюдением Конституции СССР. Все акты органов государства должны соответствовать Конституции СССР и законам Союза ССР.

Высшие органы государственной власти СССР не вмешиваются в деятельность республиканских органов, осуществляющих высшую государственную власть в пределах прав союзной республики.

Верховные Советы автономных республик, являющие-

ся высшими органами государственной власти в пределах своей территории, построены по типу соответствующих органов союзных республик. Отличия между ними вытекают прежде всего из разного правового положения союзной и автономной республики, а соответственно этому, и из объема прав союзной и автономной республики.

Аналогичное положение и с Президиумами Верховных Советов автономных республик, которые являются высшими органами государственной власти этих республик.

Высшие органы государственной власти СССР. Высшими органами государственной власти Союза ССР по действующей Конституции СССР являются Верховный Совет СССР и Президиум Верховного Совета СССР.

Верховный Совет СССР состоит из двух палат: Совета Союза и Совета Национальностей.

Совет Союза — палата, избираемая по избирательным округам на четыре года на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по нормам 1 депутат от 300 тысяч населения.

Совет Национальностей — палата, избираемая по избирательным округам на четыре года на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании по нормам 25 депутатов от каждой союзной республики, 11—от каждой автономной республики, 5—от каждой автономной области и 1—от каждого национального округа.

Совет Союза представляет общие интересы всех трудящихся СССР независимо от их национальности. Особые, специфические интересы, связанные с национальными особенностями, отражает Совет Национальностей. Этот орган необходим, так как СССР является многонациональным государством.

Обе палаты Верховного Совета СССР равноправны. Это равноправие обеспечивается порядком выборов палат, их правами, внутренним распорядком и т. п. (ст. ст. 37, 38, 39, 45, 47 Конституции СССР).

Совет Союза и Совет Национальностей избираются на одинаковый срок, обладают в одинаковой мере законодательной инициативой и одинаковыми правами при утверждении законов, одновременно начинают и заканчивают свои сессии, избирают каждый своего председателя и 4 его заместителей; совместные заседания обеих палат

ведут поочередно председатель Совета Союза и председатель Совета Национальностей.

Одной из конституционных гарантий равноправия палат является особая процедура разрешения могущих возникнуть разногласий между палатами.

Статья 47 Конституции СССР точно определяет порядок рассмотрения вопроса, вызвавшего разногласия между палатами. В случае разногласия между Советом Союза и Советом Национальностей вопрос передается в паритетную согласительную комиссию. Если эта комиссия не приходит к согласному решению или если ее решение не удовлетворяет одну из палат, вопрос рассматривается в палатах вторично. При отсутствии во второй раз согласного решения палат Президиум Верховного Совета СССР распускает Верховный Совет и в срок не более двух месяцев со дня роспуска назначает новые выборы в Верховный Совет. Президиум Верховного Совета старого созыва не позднее чем через три месяца после состоявшихся выборов созывает вновь избранный Верховный Совет.

Верховный Совет СССР осуществляет свою деятельность в сессионном порядке, то есть путем периодического созыва депутатов Верховного Совета СССР на общие собрания депутатов (сессии), на которых и разрешаются те или иные государственные вопросы.

Являясь основной формой деятельности Верховного Совета СССР, сессии созываются в очередном порядке—два раза в год. Но могут быть и внеочередные сессии, связанные с необходимостью срочного разрешения вопросов. Такие внеочередные сессии могут созываться по усмотрению Президиума Верховного Совета СССР или по требованию одной из союзных республик.

Сессии Верховного Совета СССР являются подлинно демократической формой деятельности, наиболее полным выражением принципа коллективности в руководстве.

Сессии являются трибуной острой критики снизу недостатков в работе советского государственного аппарата.

Руководство Коммунистической партии работой Верховного Совета СССР осуществляется через партийную группу Верховного Совета СССР, которая согласно § 67 Устава КПСС образуется из числа депутатов—членов Коммунистической партии и проводит свою работу в пе-

риод сессии под руководством ЦК КПСС по всем вопросам, поставленным на обсуждение.

Верховный Совет СССР осуществляет представительство от СССР в международных сношениях, заключает, ратифицирует и денонсирует договоры СССР с другими государствами, устанавливает общий порядок во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами, а также осуществляет внешнюю торговлю на основе государственной монополии.

Верховный Совет СССР решает вопросы охраны государственной безопасности, вопросы войны и мира, организации обороны СССР, руководства всеми Вооруженными Силами СССР, устанавливает руководящие основы организации войсковых формирований союзных республик.

К ведению Верховного Совета СССР относится контроль за соблюдением Конституции СССР и обеспечение соответствия конституций союзных республик Конституции СССР; он также утверждает изменение границ между союзными республиками и образование новых автономных республик и автономных областей в составе союзных республик; принимает в состав СССР новые республики. Верховный Совет СССР осуществляет общее руководство хозяйственным и культурным строительством в стране, устанавливает народнохозяйственный план СССР, утверждает единый государственный бюджет СССР и отчет о его исполнении, устанавливает налоги и доходы, поступающие на образование государственного бюджета, союзных, республиканских и местных бюджетов, управляет банками, промышленными и сельскохозяйственными учреждениями и предприятиями, а также торговыми предприятиями, транспортом и связью общесоюзного значения, руководит денежной и кредитной системой, заключает и предоставляет займы, организует государственное страхование, единую систему народнохозяйственного учета.

К ведению Верховного Совета СССР относится установление основных начал: землепользования, пользования недрами, лесами и водами, в области просвещения и здравоохранения; установление основ законодательства о труде, о браке и семье; установление основ законодательства о судоустройстве и судопроизводстве, основ гражданского и уголовного законодательства; законода-

тельство о союзном гражданстве; законодательство о правах иностранцев; издание общесоюзных актов об амнистии.

Исключительной компетенцией Верховного Совета СССР является законодательная власть в пределах всего Союза (ст. 32 Конституции СССР).

Закон СССР считается утвержденным, если он принят обеими палатами Верховного Совета СССР простым большинством голосов каждой палаты. Что касается изменений в Конституции, то для этого требуется квалифицированное большинство, то есть не менее $^2/_3$ голосов каждой палаты.

Законы СССР публикуются на языках союзных республик за подписями Председателя и секретаря Президиума Верховного Совета СССР[1].

Верховный Совет СССР избирает Президиум Верховного Совета СССР и Верховный Суд СССР, образует Совет Министров СССР и назначает Генерального Прокурора СССР; он контролирует деятельность исполнительных и распорядительных органов Союза, заслушивая доклады Правительства СССР по важнейшим вопросам, а также осуществляет неограниченное право контроля за деятельностью различных органов Советского государства.

Депутат Верховного Совета СССР, являясь представителем советского народа,—полноправный член высшего органа государственной власти СССР, облеченный большими правами.

Каждый депутат Верховного Совета СССР имеет право обращаться с запросом к любому министру СССР, а также и к Совету Министров СССР, а последние обязаны в трехдневный срок дать ответ в соответствующей палате. Депутаты участвуют в подготовительной работе к сессиям, обсуждают вопросы на сессии Верховного Совета СССР, работают в его комиссиях. Они пользуются депутатской неприкосновенностью: никто из депутатов не может быть привлечен к судебной ответственности или арестован иначе как с согласия Верховного Совета СССР, а в период между его сессиями—Президиума Верховного Совета СССР.

Верховный Совет СССР каждого созыва образует ко-

---

[1] Кроме законов, Верховный Совет СССР принимает также постановления, обращения и другие акты.

миссии—постоянные и временные. Постоянные комиссии избираются попалатно и действуют на весь срок полномочий Верховного Совета СССР. Временные комиссии действуют только на период, необходимый для выполнения поставленных перед комиссией задач.

К числу постоянных комиссий, образуемых каждой из палат Верховного Совета СССР, относятся мандатная, комиссия законодательных предположений, бюджетная и комиссия по иностранным делам. Круг вопросов, входящих в компетенцию постоянных комиссий, определяется соответствующим положением.

В целях более правильного народнохозяйственного планирования, всестороннего учета запросов союзных республик, лучшего решения вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства республик в соответствии с их экономическими, национальными и другими особенностями постановлением Совета Национальностей Верховного Совета СССР от 11 февраля 1957 г. образована Экономическая комиссия Совета Национальностей Верховного Совета СССР.

К числу временных комиссий относятся: следственные, ревизионные, редакционные, а также предусмотренная ст. 47 Конституции СССР согласительная комиссия.

Постоянные комиссии обеих палат являются рабочими органами Верховного Совета и не могут быть ему противопоставлены.

Иначе дело обстоит во многих капиталистических странах, где на практике парламенты довольно часто подменяются различного рода парламентскими комиссиями или же комитетами, которые по существу заменяют собой парламентское обсуждение законопроекта и предопределяют его участь.

В таких парламентах комиссии и комитеты не избираются, а назначаются председателями соответствующих палат.

Президиум Верховного Совета СССР. Президиум Верховного Совета СССР избирается на совместном заседании обеих палат Верховного Совета СССР из числа депутатов Верховного Совета в составе: Председателя Президиума Верховного Совета СССР, 15 его заместителей, секретаря и 16 членов Президиума. Количество заместителей Председателя установлено с таким

расчетом, чтобы от каждой союзной республики имелся один заместитель. Это подчеркивает еще раз равноправие союзных республик и вместе с тем повышает и укрепляет авторитет Президиума Верховного Совета СССР.

Президиум Верховного Совета СССР подотчетен Верховному Совету СССР во всей своей деятельности. В силу этого положения в состав Президиума не входят руководители палат Верховного Совета СССР.

Компетенция Президиума Верховного Совета СССР определена ст. 49 Конституции Союза.

Президиум Верховного Совета СССР организует проведение выборов Верховного Совета СССР, созывает его сессии, осуществляет его роспуск на основании ст. 47 Конституции Союза и назначает новые выборы в Верховный Совет СССР.

Президиум Верховного Совета СССР по своей инициативе или по требованию одной из союзных республик производит всенародный опрос.

В пределах своей компетенции Президиум Верховного Совета СССР издает указы.

Указы обязательны на всей территории Союза. Некоторые указы Президиума Верховного Совета СССР, как, например, указы о назначении или смещении министров, касающиеся административно-территориального деления (автономных республик, автономных областей), подлежат утверждению Верховного Совета СССР.

Указы Президиума Верховного Совета СССР нельзя отождествлять с законами. Указы являются подзаконными актами.

Их также нельзя отождествлять и с актами органов государственного управления, так как указы издаются высшими органами государственной власти.

Кроме указов, Президиум Верховного Совета издает постановления по отдельным вопросам своей работы.

Президиуму Верховного Совета СССР предоставлено право давать толкование действующих законов СССР.

Президиум Верховного Совета СССР имеет право отменять постановления и распоряжения Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик в случае несоответствия их закону.

В период между сессиями Верховного Совета СССР Президиум освобождает от должности и назначает отдельных министров СССР по представлению Председателя Совета Министров СССР. Указы по этим вопросам обязательно должны быть утверждены Верховным Советом.

Президиум может отозвать членов Верховного Суда, сместить и назначить нового Генерального Прокурора, указы о произведенных изменениях также должны быть внесены на утверждение Верховного Совета.

Президиум избирает председателей, их заместителей и членов военных трибуналов.

Президиум учреждает ордена и медали СССР и устанавливает почетные звания СССР, награждает орденами и медалями СССР и присваивает почетные звания СССР, устанавливает воинские звания, дипломатические ранги и иные специальные звания. Президиум Верховного Совета СССР осуществляет право помилования.

Он назначает и сменяет высшее командование Вооруженных Сил СССР, объявляет в период между сессиями Верховного Совета СССР состояние войны в случаях военного нападения на СССР или в случае необходимости выполнения международных договорных обязательств по взаимной обороне от агрессии и объявляет общую и частичную мобилизацию.

Президиуму Верховного Совета СССР предоставлено право объявлять в интересах обороны страны или для обеспечения общественного порядка и государственной безопасности в отдельных местностях или по всему СССР военное положение.

Президиум Верховного Совета СССР ратифицирует (окончательно утверждает) международные договоры. Согласно закону о порядке ратификации и денонсации международных договоров СССР [1] ратификации подлежат заключаемые СССР мирные договоры, договоры о взаимной обороне от агрессии и договоры о взаимном ненападении. Равным образом ратификации подлежат

---

[1] Закон от 20 августа 1938 г. «О порядке ратификации и денонсации международных договоров СССР», «Ведомости Верховного Совета СССР» 1938 г. № 11.

международные договоры, при заключении которых стороны условились о последующей их ратификации.

На основе указов Президиума Верховного Совета СССР производится денонсация международных договоров.

Президиум Верховного Совета СССР назначает и отзывает полномочных представителей СССР в иностранных государствах и принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств.

Президиум Верховного Совета в соответствии с законом о гражданстве принимает в гражданство СССР, разрешает вопрос о выходе из гражданства СССР и особым в каждом случае указом лишает гражданства СССР [1].

Высшие органы государственной власти союзных республик. Высшими органами государственной власти союзных республик по действующей Конституции СССР и конституциям союзных республик являются Верховные Советы союзных республик и Президиумы Верховных Советов союзных республик.

Верховный Совет союзной республики. Верховные Советы союзных республик избираются гражданами республик сроком на четыре года на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Конституция СССР не устанавливает норм представительства в Верховные Советы союзных республик, оставляя это право за союзными республиками (ст. 58 Конституции СССР).

Верховные Советы союзных республик имеют известные структурные отличия от Верховного Совета СССР. Если Верховный Совет СССР состоит из двух палат, то Верховные Советы союзных республик являются однопалатными. В союзных республиках даже с многонациональным составом, как, например, РСФСР, нет необходимости создавать двухпалатную систему, так как специфические интересы всех национальностей отражены

---

[1] Закон от 19 августа 1938 г. «О гражданстве Союза Советских Социалистических Республик», «Ведомости Верховного Совета СССР» 1938 г. № 11.

в составе Верховного Совета СССР, где, как уже говорилось, существует специальная палата — Совет Национальностей.

Являясь носителями высшей власти на своей территории, Верховные Советы союзных республик осуществляют все права союзных республик, поскольку они не входят непосредственно в компетенцию подотчетных органов (см. ст. ст. 13 и 19 Конституций союзных республик).

Верховные Советы союзных республик принимают конституции союзных республик и вносят в них изменения, утверждают конституции находящихся в их составе автономных республик и определяют границы их территорий, утверждают народнохозяйственный план и бюджет республики, образуют экономические административные районы, пользуются правом амнистии и помилования граждан, осужденных судебными органами союзных республик, устанавливают представительство союзных республик в международных сношениях, порядок образования республиканских войсковых формирований.

Верховные Советы союзных республик для ведения заседаний избирают своих председателей и их заместителей.

Верховные Советы союзных республик избирают постоянные и временные комиссии. Так, например, Верховным Советом РСФСР IV созыва на 1-й сессии были образованы мандатная и постоянные комиссии: законодательных предположений, бюджетная, по иностранным делам. Аналогичные комиссии образованы и в других союзных республиках, как, например, в Грузинской ССР, Азербайджанской ССР.

Количество постоянных комиссий Верховных Советов союзных республик не является стабильным. По мере необходимости создаются новые постоянные комиссии. Так, Верховным Советом Туркменской ССР в мае 1957 года дополнительно к существующим были созданы следующие постоянные комиссии: по сельскому хозяйству, по народному образованию и культурно-просветительной работе, по здравоохранению и социальному обеспечению, по торговле и общественному питанию.

Кроме постоянных комиссий, Верховные Советы союзных республик могут образовывать, когда сочтут это необходимым, следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу. Все учреждения и должностные лица

обязаны выполнять требования этих комиссий и представлять им необходимые материалы и документы. Указанные комиссии в отличие от постоянных носят временный характер, их полномочия исчерпываются выполнением поставленных перед ними задач.

Верховные Советы союзных республик являются единственными законодательными органами республик (ст. 59 Конституции СССР).

Кроме законов, Верховные Советы союзных республик принимают также постановления и другие акты.

Издаваемые Верховными Советами союзных республик акты не могут противоречить общесоюзному законодательству, имеющему одинаковую силу на территории всех союзных республик. При расхождении закона союзной республики с законом СССР действует общесоюзный закон (ст. 20 Конституции СССР). Это положение не нарушает суверенных прав союзной республики, так как общесоюзные законы издаются в пределах компетенции Союза ССР, определенной ст. 14 Конституции СССР. Кроме того, в издании законов СССР участвуют представители всех союзных республик, да и не только союзных, но и автономных республик, а также автономных областей и национальных округов, что обеспечивает учет и общих интересов всего населения, и специфических национальных интересов.

Правом законодательной инициативы обладают Президиум Верховного Совета союзной республики, постоянные комиссии и депутаты Верховного Совета союзной республики.

Законы принимаются простым большинством голосов, за исключением законов, вносящих изменения в конституцию союзной республики, для чего требуется большинство не менее $^2/_3$ голосов.

Законы Верховных Советов союзных республик, обязательные на всей территории этих республик[1], публикуются за подписями Председателя и секретаря Президиума Верховного Совета союзной республики. Законы эти публикуются на языке национальности, давшей союз-

---

[1] В случае расхождения закона автономной республики, входящей в состав союзной республики, с законом ссюзной республики, действует закон союзной республики. (См., например, ст. 21 Конституции РСФСР).

ной республике свое имя, на русском языке и на языках входящих в состав данной союзной республики автономий.

Верховные Советы союзных республик работают в сессионном порядке: очередные сессии созываются Президиумом Верховного Совета союзной республики два раза в год, а внеочередные сессии могут быть созваны по усмотрению Президиума или по требованию 1/3 депутатов Верховного Совета союзной республики.

Верховные Советы союзных республик избирают свои Президиумы, образуют Советы Министров союзных республик и избирают Верховные Суды союзных республик.

Все сказанное о депутатах Верховного Совета СССР — в отношении их роли и значения, правового положения, обязанностей — целиком и полностью относится и к депутатам Верховного Совета союзных республик.

Президиум Верховного Совета союзной республики. Верховный Совет союзной республики избирает Президиум Верховного Совета союзной республики.

Являясь высшим органом государственной власти союзной республики, Президиум подотчетен во всей своей деятельности Верховному Совету, его избравшему.

По истечении срока полномочий Верховного Совета союзной республики Президиум Верховного Совета назначает новые выборы, причем сохраняет свои полномочия до того времени, когда вновь избранный Верховный Совет изберет новый состав Президиума.

Согласно конституциям союзных республик вновь избранный Верховный Совет союзной республики созывается Президиумом Верховного Совета союзной республики прежнего состава не позже чем через три месяца после выборов (см., например, ст. 39 Конституции РСФСР и аналогичные статьи конституций других союзных республик).

Президиум Верховного Совета союзной республики избирается из числа депутатов Верховного Совета в составе Председателя, его заместителей, секретаря и членов. Количественный состав Президиума определяется конституцией соответствующей союзной республики.

Компетенция Президиумов Верховных Советов союзных республик определяется конституциями союзных рес-

публик. Так, например, по Конституции РСФСР (ст. 33) Президиум Верховного Совета РСФСР созывает сессии Верховного Совета, издает указы, дает толкование законов РСФСР, производит всенародный опрос (референдум), отменяет постановления и распоряжения Совета Министров РСФСР, Советов Министров автономных республик, а также решения и распоряжения краевых, областных Советов депутатов трудящихся и Советов депутатов трудящихся автономных областей в случае их несоответствия закону, в период между сессиями Верховного Совета освобождает от должности и назначает отдельных министров РСФСР по представлению Председателя Совета Министров РСФСР с последующим внесением на утверждение Верховного Совета РСФСР, устанавливает почетные звания РСФСР, присваивает почетные звания РСФСР, осуществляет право помилования граждан, осужденных судебными органами РСФСР, назначает и отзывает дипломатических представителей РСФСР в иностранных государствах, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитованных при нем дипломатических представителей иностранных государств.

Кроме того, Президиумы Верховных Советов союзных республик назначают выборы в Верховные Советы республик, в местные Советы депутатов трудящихся и народные суды республик, утверждая соответствующие Положения о выборах в эти органы.

Президиумы Верховных Советов союзных республик принимают в гражданство союзных республик.

Высшие органы государственной власти автономных республик. Высшие органы государственной власти автономных республик построены по типу высших органов власти союзных республик. Некоторые отличия вытекают из различного объема прав союзной и автономной республики.

Высшими органами власти автономных республик являются Верховные Советы и Президиумы Верховных Советов этих республик.

Верховные Советы автономных республик избираются гражданами республики на четыре года на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Нормы представительства в Верховные Советы автономных республик устанавливаются консти-

туциями автономных республик (ст. 90 Конституции СССР).

Верховные Советы автономных республик осуществляют все права, присвоенные автономным республикам, поскольку они не входят в компетенцию подотчетных Верховным Советам АССР органов — Президиумов Верховных Советов, Советов Министров и министерств этих республик.

Верховные Советы автономных республик являются единственными органами, осуществляющими законодательную власть на своей территории.

Верховные Советы автономных республик принимают конституции автономных республик и вносят их на утверждение Верховных Советов соответствующих союзных республик.

Законы принимаются Верховными Советами автономных республик большинством голосов, за исключением изменения конституций автономных республик, для чего требуется большинство не менее $^2/_3$ голосов с последующим утверждением принятых изменений соответствующими Верховными Советами союзных республик.

В случае расхождения законов автономных республик с законами СССР и союзной республики действуют законы СССР и союзной республики.

Верховные Советы автономных республик устанавливают районное деление автономных республик, границы районов и городов и вносят их на утверждение Верховных Советов соответствующих союзных республик, утверждают народнохозяйственные планы и бюджеты автономных республик, а также присваивают почетные звания автономных республик.

Для ведения своих заседаний Верховные Советы автономных республик выбирают председателей и их заместителей.

Верховные Советы автономных республик избирают мандатную и постоянные комиссии: бюджетную, законодательных предположений, по промышленности и транспорту, по сельскому хозяйству, по народному образованию и культуре, по здравоохранению и социальному обеспечению. Кроме постоянных комиссий, Верховные Советы автономных республик могут образовывать, когда сочтут это необходимым, следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу. Все учреждения и должност-

ные лица обязаны выполнять требования этих комиссий и представлять им необходимые материалы и документы.

Верховные Советы автономных республик избирают Президиумы в составе Председателя, его заместителей. секретаря и членов Президиума.

Срок полномочий Президиумов Верховных Советов автономных республик тот же, что и для Президиумов Верховных Советов союзных республик (см., например, ст. ст. 35 и 36 Конституции Татарской АССР и аналогичные статьи конституций других автономных республик).

Президиумы Верховных Советов автономных республик подотчетны Верховным Советам этих республик. Полномочия Президиумов определяются конституциями автономных республик. Президиумы Верховных Советов автономных республик созывают сессии Верховных Советов этих республик, издают указы, дают толкование законов, производят всенародный опрос (референдум), отменяют постановления и распоряжения Советов Министров автономных республик, а также решения и распоряжения районных и городских Советов депутатов трудящихся в случае их несоответствия закону, в период между сессиями Верховного Совета автономных республик освобождают от должности и назначают отдельных министров по представлению Председателей Советов Министров автономных республик с последующим внесением на утверждение Верховных Советов этих республик, устанавливают почетные звания автономных республик и присваивают эти почетные звания.

Верховные Советы автономных республик образуют правительства автономных республик—Советы Министров, избирают Верховные Суды автономных республик.

Органы государственного управления СССР, союзных и автономных республик

В системе органов государства органы государственного управления имеют важное значение.

Органами советского государственного управления называются исполнительные и распорядительные органы государственной власти, которые, руководствуясь политикой КПСС, в пределах своей компетенции на основе и во

исполнение законов осуществляют функции социалистического государства.

Принципы организации и деятельности органов советского государственного управления определяются задачами и функциями диктатуры пролетариата.

Органы государственного управления могут совершать только такие действия, которые прямо указаны в законе или же необходимы в целях осуществления закона.

Органы управления потому и называются исполнительными, что они созданы для исполнения законов, и распорядительными—что они имеют для этого все необходимые права.

Компетенция органов государственного управления устанавливается законом, а также актами вышестоящих уполномоченных на то органов государственного управления и не зависит от усмотрения руководителя, стоящего во главе данного органа.

Каждый орган советского государственного управления в пределах своей компетенции имеет полную оперативную самостоятельность.

Вышестоящие органы государственного управления, осуществляя общее руководство подчиненными органами, не подменяют их самостоятельную оперативную работу.

Это требование повышает самостоятельность органов государственного управления в решении вопросов и ответственность их за порученное дело.

Органы государственного управления подчинены не только вышестоящим отраслевым органам, но и соответствующим органам государственной власти и их исполнительным и распорядительным органам по принципу «двойного» подчинения.

Действуя от имени государства, каждый орган государственного управления наделен властными функциями, а поэтому акты, издаваемые органами государственного управления в пределах предоставленной им компетенции и в строгом соответствии с законом, являются обязательными.

Органы государственного управления СССР. Совет Министров Союза ССР. Совет Министров СССР является высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти СССР.

Деятельность Советского правительства неразрывно связана с именем создателя Советского социалистического государства — В. И. Лениным.

С первых же дней Советской власти В. И. Ленин возглавлял Совет Народных Комиссаров РСФСР, являясь его Председателем, а с образованием Союза Советских Социалистических Республик—Председателем Совета Народных Комиссаров СССР. В. И. Ленин заложил основы организации работы правительства на новых, подлинно демократических началах [1].

Деятельность Советского правительства—образец ленинского стиля в государственной работе; она характеризуется социалистическим демократизмом, единением советского народа и правительства.

Совет Министров СССР образуется на совместном заседании Совета Союза и Совета Национальностей на первой сессии Верховного Совета СССР очередного созыва. По установившемуся порядку на этом совместном заседании принимается заявление Председателя Совета Министров СССР о сложении Правительством своих полномочий перед Верховным Советом СССР. После оценки деятельности правительства Верховный Совет СССР назначает Председателя Совета Министров и поручает ему представить предложения о составе Правительства СССР. Верховный Совет рассматривает предложение Председателя Совета Министров о составе правительства и образует на совместном заседании обеих палат Совет Министров Союза ССР.

Совет Министров СССР состоит из Председателя Совета Министров СССР, его первых заместителей и заместителей, министров СССР, председателя Государственного планового комитета Совета Министров СССР, председателя Комиссии советского контроля Совета Министров СССР, председателя Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы, председателя Государственного научно-технического комитета Совета Министров СССР, председателя Государственного комитета Совета Министров СССР по авиационной технике, председателя Государственного комитета Совета Министров СССР по оборон-

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 223—225; т. 35, стр. 459—465; Ленинские сборники VIII, стр. 73 и XXIV, стр. 159.

ной технике, председателя Государственного комитета Совета Министров СССР по радиоэлектронике, председателя Государственного комитета Совета Министров СССР по судостроению, председателя Государственного комитета Совета Министров СССР по делам строительства, председателя Государственного комитета Совета Министров СССР по внешним экономическим связям, председателя Государственного комитета Совета Министров СССР по химии, председателя Государственного комитета Совета Министров СССР по хлебопродуктам, председателя Комитета государственной безопасности при Совете Министров СССР, председателя Правления Государственного банка СССР, начальника Центрального статистического управления при Совете Министров СССР. В состав Совета Министров СССР входят председатели Советов Министров союзных республик по должности. В состав Совета Министров СССР могут входить заместители председателя Госплана СССР и начальники основных отделов Госплана СССР, если они по представлению Председателя Совета Министров СССР Верховному Совету СССР назначены министрами [1].

Совет Министров СССР ответствен перед Верховным Советом СССР и ему подотчетен, а в период между сессиями Верховного Совета—перед Президиумом Верховного Совета СССР, которому подотчетен.

Являясь высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти, Совет Министров СССР обладает наиболее широкими правами в области управления по сравнению со всеми другими органами государственного управления СССР.

Совет Министров СССР объединяет и направляет работу общесоюзных и союзно-республиканских министерств, государственных комитетов Совета Министров СССР и других подведомственных ему учреждений; осуществляет руководство советами народного хозяйства экономических административных районов (через Советы Министров союзных республик), утверждает Положения, определяющие порядок организации этих учреждений, их обязанности и полномочия, заслушивает отчеты и до-

[1] По состоянию на февраль 1959 года. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 28 февраля 1959 года образованы: Государственный комитет Совета Министров СССР по автоматизации и машиностроению и Государственный научно-экономический Совет Совета Министров СССР.

клады о деятельности министерств и других подведомственных Совету Министров СССР учреждений, разрабатывает практические мероприятия по улучшению их работы, назначает заместителей министров и утверждает коллегии министерств (ведомств), членов комитетов, комиссий и других специальных органов государственного управления, подчиненных Совету Министров СССР.

Совет Министров СССР принимает меры по осуществлению народнохозяйственного плана, государственного бюджета и укреплению кредитно-денежной системы. Он разрабатывает и рассматривает проекты перспективных и текущих народнохозяйственных планов развития СССР и представляет их в установленном порядке на утверждение Верховному Совету СССР, рассматривает и утверждает на основе утвержденного Верховным Советом народнохозяйственного плана ежегодные государственные планы развития народного хозяйства, хозяйственные планы по отдельным министерствам и ведомствам СССР, организует систематическую проверку выполнения планов.

Совет Министров СССР рассматривает проект государственного бюджета СССР и отчет об его исполнении и представляет их на утверждение Верховного Совета СССР, устанавливает сроки представления в Совет Министров СССР проектов бюджетов союзных республик, распоряжается своим резервным фондом, утверждает кредитный и кассовый планы Госбанка СССР, дает в соответствии с народнохозяйственным планом на каждый месяц эмиссионную директиву (план) Госбанку СССР по денежному обращению, предусматривающую рост или уменьшение денег в обращении, утверждает условия размещения государственных займов, определяет в установленных случаях ставки налога, тарифы и т. д.

Совет Министров СССР принимает меры для обеспечения общественного порядка, защиты интересов государства и охраны прав граждан. Эти меры охватывают укрепление государственной и трудовой дисциплины, охрану социалистической собственности, установление правил социалистического общежития и борьбу с их нарушителями, осуществление гарантированных Конституцией СССР прав граждан и строгое соблюдение государственными органами, предприятиями и организациями требований социалистической законности.

Совет Министров СССР осуществляет общее руководство в области сношений с иностранными государствами. Он руководит работой дипломатических и хозяйственных внешнеторговых органов, ведающих политическими и экономическими внешними сношениями, а также органов по культурным связям с зарубежными странами, предварительно утверждает международные договоры, которые подлежат ратификации высшими органами государственной власти СССР, и т. д.

В области строительства Вооруженных Сил Совет Министров СССР определяет ежегодные контингенты граждан, подлежащих призыву на действительную военную службу, определяет структуру, компетенцию и задачи центральных органов военного управления, направляя их деятельность, принимает меры к обеспечению подготовки командных кадров для вооруженных сил, устанавливает правовое положение различных категорий военнослужащих, присваивает высшие воинские звания — генерала и адмирала, принимает меры к обеспечению военнослужащих и их семей пенсиями и предоставлению льгот.

Совет Министров СССР образует в случае необходимости специальные комитеты и главные управления при Совете Министров СССР по делам хозяйственного, культурного и оборонного строительства.

В отдельных случаях постановлением Правительства СССР образуются специальные комиссии для проверки работы в тех или иных отраслях управления.

Всю свою деятельность Совет Министров СССР строит на основе Конституции Союза, законов СССР, а также указов Президиума Верховного Совета СССР. На основе и во исполнение этих актов Совету Министров предоставлено право издавать постановления и распоряжения.

Правительству СССР принадлежит право законодательной инициативы.

Совет Министров СССР непосредственно исполняет законы и принимает меры к тому, чтобы их выполняли подчиненные ему учреждения. Он проверяет также исполнение законов и издаваемых на их основе постановлений и распоряжений.

Советские министерства. Советские министерства являются исполнительными и распорядительными органами государственной власти в определенной отрасли государственного управления, руководство которой

на основании конституции и в пределах, определяемых законом и постановлениями правительства, осуществляется министром. Министерства делятся на общесоюзные, союзно-республиканские СССР, союзно-республиканские союзных республик и республиканские.

Министр несет ответственность за свою деятельность перед Верховным Советом, его Президиумом и Советом Министров. Министры назначаются и освобождаются от должности Верховным Советом, а в период между его сессиями—Президиумом Верховного Совета по представлению Председателя Совета Министров с последующим внесением на утверждение Верховного Совета.

Министр издает приказы и инструкции в пределах компетенции соответствующего министерства на основании и во исполнение действующих законов, указов Президиума Верховного Совета, а также постановлений и распоряжений Совета Министров.

Компетенция каждого министерства определяется в Положении о нем, утверждаемом Советом Министров СССР, Советами Министров союзных и автономных республик.

Принцип строгого единоначалия в работе министерств сочетается с коллегиальным обсуждением вопросов. Министр единолично осуществляет руководство порученной отраслью работы и отвечает за нее перед вышестоящим органом. В министерстве образуется коллегия — совещательный орган. Руководителям министерств и ведомств вменяется в обязанность полностью использовать предоставленные им права, самим или совместно с другими заинтересованными руководителями министерств и ведомств решать дела, а не пересылать их на решение в вышестоящие органы. И наоборот, министры не могут принимать к рассмотрению те вопросы, которые по существующему законодательству обязаны решать самостоятельно руководители нижестоящих органов.

Министерства СССР. Министерства СССР являются общесоюзными и союзно-республиканскими. Вопрос о классификации министерств, то есть об отнесении их к разряду общесоюзных или союзно-республиканских, неразрывно связан со ст. 14 Конституции СССР, определяющей компетенцию Союза ССР и союзных республик.

Объем компетенции Союза ССР и союзных республик не представляет собой раз навсегда данных форм, а ме-

няется в связи с быстрым развитием экономики и культуры союзных республик по линии последовательного расширения их прав.

К общесоюзным министерствам относятся следующие министерства[1]: внешней торговли, морского флота, путей сообщения, среднего машиностроения, транспортного строительства, строительства электростанций.

Общесоюзные министерства руководят порученной им отраслью государственного управления на всей территории СССР или непосредственно, или через назначаемые ими органы. Руководитель общесоюзного министерства непосредственно и полностью распоряжается подчиненными ему учреждениями, предприятиями и организациями, то есть назначает, перемещает и смещает подчиненных людей, распределяет материальные ценности и финансовые средства.

В соответствии с условиями края, области общесоюзные министерства на основе законов СССР и союзной республики образуют при краевых, областных Советах депутатов трудящихся свои управления.

Некоторые общесоюзные министерства имеют свои местные органы в виде института уполномоченных (например, Министерство внешней торговли СССР).

Компетенция общесоюзных министерств определяется Положениями, утверждаемыми Советом Министров СССР. Эта компетенция различна в зависимости от отрасли деятельности соответствующего министерства.

После значительного сокращения союзно-республиканских министерств СССР, вызванного перестройкой управления промышленностью и строительством, к союзно-республиканским министерствам СССР относятся следующие министерства[2]: внутренних дел, высшего образования, геологии и охраны недр, здравоохранения, иностранных дел, культуры, обороны, связи, сельского хозяйства, финансов.

Союзно-республиканские министерства СССР руководят порученной им отраслью государственного управления, как правило, через одноименные министерства союзных республик и непосредственно управляют лишь опре-

---

1 По состоянию на май 1959 года.
2 То же.

деленным, ограниченным числом предприятий по списку, утверждаемому Президиумом Верховного Совета СССР.

Руководители союзно-республиканских министерств СССР, как правило, дают общее направление деятельности учреждений, предприятий, организаций одноименных министерств в республиках, координируют, инспектируют и контролируют их работу, не вмешиваясь в оперативную деятельность.

Компетенция союзно-республиканских министерств СССР также определяется Положениями, утверждаемыми Советом Министров СССР. Компетенция эта различна в зависимости от характера отрасли порученной работы.

Союзно-республиканские министерства СССР осуществляют руководство в отношении предприятий республиканского подчинения через одноименные министерства или создаваемые взамен их другие органы управления союзных республик по вопросам организации и нормирования труда, заработной платы, финансовой работы, подготовки кадров и т. д.

Следует иметь в виду, что не всегда союзно-республиканские министерства СССР имеют одноименные министерства в союзных республиках. Так, например, министерства высшего образования, геологии и охраны недр и другие имеются не во всех союзных республиках. В некоторых из них образуются по одноименным отраслям главные управления, состоящие при Советах Министров союзных республик, или другие органы.

В некоторых союзных республиках образование тех или иных органов совсем не вызывается местными условиями.

Государственными комитетами Совета Министров СССР являются:

1. Государственный плановый комитет
2. Государственный комитет по вопросам труда и заработной платы
3. Государственный научно-технический комитет
4. Государственный комитет по авиационной технике
5. Государственный комитет по оборонной технике
6. Государственный комитет по радиоэлектронике
7. Государственный комитет по судостроению
8. Государственный комитет по делам строительства
9. Государственный комитет по внешним экономическим связям

10. Государственный комитет по химии
11. Государственный комитет по хлебопродуктам
12. Государственный комитет по автоматизации и машиностроению.

Указанные государственные комитеты, соответственно, координируют в пределах своей компетенции деятельность определенной группы центральных отраслевых органов государственного управления, предварительно рассматривают и представляют свои заключения и предложения Правительству СССР по соответствующим планам и проектам постановлений министерства (ведомства), по проектным заданиям и сметно-техническим расчетам, по перераспределению обнаруженных у потребителей излишних ресурсов, по технико-экономическим показателям работы отдельных отраслей промышленности, нормам использования машин, механизмов и агрегатов и планам их внедрения в народное хозяйство, по улучшению работы министерств и ведомств в области труда и заработной платы; осуществляют мероприятия по расширению и укреплению экономических связей и научно-технического сотрудничества СССР с социалистическими странами, а также со слабо развитыми в экономическом отношении странами;

планируют распределение и перевозку соответствующих ресурсов (материально-технических, продовольственных, промышленных товаров, сельскохозяйственного сырья) для комплексного снабжения отдельных отраслей народного хозяйства и накопления государственных резервов, внедрение и развитие передовой науки, техники и технологии в народное хозяйство, научно-технической пропаганды, мероприятия по вопросам труда, заработной платы, подготавливают рекомендации по увязке планов экономического развития социалистических стран в соответствии с обращением правительств этих стран и по поручению Правительства СССР;

контролируют, как используются ресурсы и соблюдаются планы и установленные нормы расходования и снижения стоимости строительства, как внедряется передовая техника и технология в народное хозяйство, своевременно ли выполняются планы закладки министерствами (ведомствами) в государственный резерв материальных и продовольственных ресурсов по количеству, качеству и ассортименту; осуществляются ли мини-

стерствами и ведомствами мероприятия по повышению производительности труда и улучшению работы в области труда и заработной платы; как осуществляются министерствами, ведомствами и совнархозами обязательства СССР, вытекающие из соглашений СССР по экономическому и научно-техническому сотрудничеству с зарубежными странами.

Образование этих государственных комитетов относится к ведению Верховного Совета СССР.

Председатели государственных комитетов назначаются Верховным Советом СССР, входят в состав Правительства СССР и несут ответственность за свою деятельность перед Верховным Советом, его Президиумом и Советом Министров СССР.

Заместители председателей и члены государственных комитетов назначаются Советом Министров СССР.

Председатели государственных комитетов Совета Министров СССР, осуществляя единоличное руководство работой в пределах предоставленной компетенции, издают приказы и инструкции на основе и во исполнение законов, указов Президиума Верховного Совета СССР, постановлений и распоряжений правительства.

Положения о государственных комитетах, структура и штаты утверждаются Советом Министров СССР.

Государственный научно-экономический Совет Совета Министров СССР. Образован для всестороннего изучения экономических вопросов, возникающих в ходе хозяйственного и культурного строительства, а также рассмотрения предложений по развитию производительных сил страны. Правовое положение Совета аналогично государственным комитетам Совета Министров СССР.

Комиссия советского контроля Совета Министров СССР. Комиссия советского контроля Совета Министров СССР образована на основании Указа Президиума Верховного Совета СССР от 23 августа 1957 г.[1]. Председатель Комиссии советского контроля назначается Верховным Советом СССР, а заместители председателя и члены комиссии—Советом Министров СССР. В состав членов комиссии входят по одному представителю от ВЦСПС и ЦК ВЛКСМ. Положение о

[1] См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1957 г. № 18.

Комиссии советского контроля и структура ее утверждаются Советом Министров СССР [1].

Госбанк СССР. В социалистическом переустройстве общества банкам отведена большая роль [2].

Государственный банк СССР осуществляет краткосрочное кредитование народного хозяйства, мобилизацию свободных денежных средств предприятий и хозяйственных организаций, производит безналичные расчеты в народном хозяйстве, осуществляет кассовое исполнение государственного бюджета СССР, регулирует денежное обращение и производит эмиссионные операции, совершает расчеты по внешнеторговым и кредитным отношениям СССР с иностранными государствами.

Деятельность Государственного банка осуществляется в соответствии с утверждаемыми Советом Министров СССР кредитным и кассовым планами. Госбанку СССР принадлежит исключительное право совершать на территории СССР все операции с драгоценными металлами и иностранными ценностями, то есть осуществлять валютную монополию. Все валютные ресурсы сосредоточиваются в Государственном банке СССР.

Государственный банк СССР выступает как орган государственного управления и как юридическое лицо, действующее на началах хозрасчета.

Для укрепления работы Госбанка СССР большое значение имело постановление Совета Министров СССР и ЦК КПСС от 21 августа 1954 г. «О роли и задачах Государственного банка СССР» [3].

Государственный банк СССР имеет непосредственно подчиненные Правлению Госбанка конторы. В республиках, краях, областях и районах страны имеются отделения Госбанка [4].

Председатель Правления Госбанка СССР назначается Верховным Советом СССР, а члены Правления — Советом Министров СССР.

---

1 Подробно о Комиссии советского контроля см. в разделе работы «Проверка исполнения и контроль».

2 См. В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 82.

3 См. сборник «Постановления Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР по вопросам промышленности и строительства», Госполитиздат, 1956, стр. 69—88.

4 На 1 января 1956 г. насчитывалось 172 конторы и 4850 отделений Госбанка СССР (см. В. Ф. Попов, Роль Государственного банка в народном хозяйстве СССР, Госфиниздат, 1956, стр. 15).

Общее руководство всей деятельностью Государственного банка СССР осуществляет Совет Министров СССР, рассматривая и утверждая Устав Госбанка, кредитный и кассовые планы, годовой отчет и баланс, процентные ставки и комиссионные сборы по операциям Госбанка СССР.

Аппарат Госбанка СССР построен по отраслевому принципу. В его составе имеются управления кредитования: советов народного хозяйства, местной промышленности, оборонной промышленности, транспорта и связи, сельского хозяйства и заготовок, торговли; управление иностранных операций; управление по исполнению кассового плана; управление эмиссионно-кассовых операций и другие, а также ряд функциональных отделов и иных структурных частей.

Специальные органы государственного управления при Совете Министров СССР. К этим органам государственного управления относятся:

1) образуемые Верховным Советом СССР органы государственного управления. Так, при Совете Министров СССР имеются: Комитет государственной безопасности, Центральное статистическое управление. Образование указанных органов предусмотрено Конституцией Союза и руководители их входят в состав Правительства СССР;

2) образуемые Советом Министров СССР на основании п. «е» ст. 68 Конституции Союза органы государственного управления, если встречается в них необходимость для осуществления задач хозяйственного, культурного и оборонного строительства.

Так, при Совете Министров СССР имеются: главные управления — трудовых резервов, гражданского воздушного флота, государственных материальных резервов, гидрометеорологической службы, по использованию атомной энергии, газовой промышленности и др.; комитеты — по Ленинским премиям в области литературы, искусства; по Ленинским премиям в области науки и изобретательства; стандартов, мер и измерительных приборов, по делам изобретений и открытий; государственные комитеты — по радиовещанию и телевидению, по культурным связям с зарубежными странами; советы — по делам русской православной церкви, по делам религиозных культов; комис-

сии—по запасам полезных ископаемых, юридическая, по установлению персональных пенсий и другие специальные органы.

Отличие в правовом положении этих специальных органов от органов, образование которых прямо предусмотрено Конституцией СССР, состоит в том, что их руководители назначаются Советом Министров СССР и не входят в состав Правительства СССР. Осуществляя единоличное руководство порученной работой, руководители этих органов несут ответственность за свою деятельность перед Советом Министров СССР. Акты, издаваемые руководителями специальных органов при Совете Министров СССР, обладают теми же чертами и юридическими свойствами, как и акты, издаваемые министрами. В некоторых специальных органах государственного управления СССР образуются коллегии, состав которых утверждается Советом Министров.

Органы государственного управления союзных республик. Совет Министров союзной республики. Совет Министров союзной республики является высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти союзной республики (ст. 79 Конституции СССР, ст. 41 Конституции РСФСР и соответствующие статьи конституций других союзных республик).

Совет Министров союзной республики образуется Верховным Советом союзной республики.

Он состоит из Председателя Совета Министров, заместителей Председателя, министров, председателей государственных комитетов, комиссий и руководителей других органов Совета Министров, образуемых Верховным Советом союзной республики в соответствии с ее конституцией.

Конституции Узбекской ССР и Грузинской ССР устанавливают, что в состав Совета Министров союзной республики входят Председатели Советов Министров автономных республик по должности.

Конституции союзных республик и Законы Верховных Советов союзных республик о дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством устанавливают, что председатели советов народного хозяйства могут назначаться министрами и

входить в состав правительства союзной республики по представлению Председателя Совета Министров Верховному Совету союзной республики [1].

В состав Совета Министров союзной республики могут входить заместители председателя госплана и начальники основных отделов госплана союзной республики, если они по представлению Председателя Совета Министров Верховному Совету союзной республики назначены министрами.

В некоторых союзных республиках в состав Совета Министров входят: в Таджикской ССР—начальник Главного управления промысловой кооперации, в Казахской ССР—начальник Главного управления шоссейных дорог и начальник Главного управления водного хозяйства.

Совет Министров союзной республики ответствен перед Верховным Советом союзной республики и ему подотчетен, а в период между сессиями Верховного Совета—перед Президиумом Верховного Совета союзной республики, которому подотчетен.

Совет Министров союзной республики объединяет и направляет работу министерств и ведомств союзной республики (союзно-республиканских и республиканских) и других подведомственных ему учреждений, осуществляет руководство советами народного хозяйства экономических административных районов, объединяет и проверяет работу уполномоченных общесоюзных министерств и ведомств, заслушивает отчеты и доклады о деятельности министров и других подведомственных учреждений, утверждает Положения, определяющие порядок организации этих учреждений, их обязанности и полномочия.

Совет Министров союзной республики принимает меры по осуществлению народнохозяйственного плана, государственного и местного бюджета союзной республики.

Для этого он разрабатывает и рассматривает проекты перспективных и текущих народнохозяйственных планов развития союзной республики и представляет их в установленном порядке на утверждение Верховному Со-

---

[1] Конституции Белорусской ССР, Литовской ССР, Эстонской ССР и Таджикской ССР прямо предусматривают, что в состав Совета Министров союзной республики входят председатели советов народного хозяйства.

вету союзной республики, рассматривает и утверждает на основе народнохозяйственного плана ежегодные государственные планы развития народного хозяйства, хозяйственные планы по отдельным министерствам и ведомствам союзной республики, совету народного хозяйства экономического административного района, организует систематическую проверку выполнения планов.

Совет Министров союзной республики рассматривает проект государственного бюджета республики и отчет об его исполнении и представляет их на утверждение Верховного Совета союзной республики, устанавливает сроки представления в Совет Министров проектов бюджетов автономных республик, бюджетов краев, областей, а также районов (где нет краевого и областного деления).

Совет Министров союзной республики направляет и проверяет работу Советов Министров автономных республик (если в составе союзной республики имеются автономные республики), руководит и проверяет работу исполнительных комитетов краевых и областных Советов депутатов трудящихся, исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся автономных областей, а в республиках, не имеющих краевого и областного деления,—исполнительных комитетов районных и городских Советов депутатов трудящихся.

Совет Министров союзной республики принимает меры по обеспечению общественного порядка, защите интересов государства и охране прав граждан. С этой целью он устанавливает правила социалистического общежития, обеспечивает строгое соблюдение требований социалистической законности в деятельности государственных органов, предприятий и организаций и создает все условия для осуществления гражданами прав, гарантированных Конституцией СССР и конституциями союзных республик.

Совет Министров союзной республики осуществляет руководство в области сношений союзной республики с иностранными государствами, исходя из общего, установленного Союзом ССР порядка во взаимоотношениях союзных республик с иностранными государствами; руководит организацией войсковых формирований союзной республики.

Совет Министров союзной республики образует советы народного хозяйства экономических административ-

ных районов, а также, в случае необходимости, специальные комитеты и главные управления при Совете Министров союзной республики по делам хозяйственного и культурного строительства.

Совет Министров союзной республики пользуется правом законодательной инициативы.

Он имеет право издавать постановления и распоряжения на основе и во исполнение действующих законов СССР и союзной республики, указов Президиума Верховного Совета СССР и союзной республики, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР.

Государственные комитеты Советов Министров союзных республик. На основе закона Верховного Совета СССР от 10 мая 1957 г. в союзных республиках образованы государственные научно-технические комитеты Советов Министров союзных республик[1].

Их задача изучать достижения отечественной и зарубежной науки и техники, а также передовой опыт производства, осуществлять широкую пропаганду этих достижений, издавать научно-техническую литературу и контролировать развитие и внедрение новой техники в народное хозяйство.

Председатели государственных научно-технических комитетов Советов Министров союзных республик назначаются Верховными Советами этих республик и, как уже указывалось, входят в состав Советов Министров союзных республик.

В целях улучшения руководства делом проектирования и строительства в большинстве союзных республик созданы Государственные Комитеты Советов Министров союзных республик по делам строительства и архитектуры (в Украинской ССР и Казахской ССР — по делам строительства). Председатели этих комитетов назначаются Верховными Советами союзных республик и входят в состав Совета Министров.

Комиссии Советов Министров союзных республик. Комиссиями Советов Министров союзных республик являются: государственные плановые комиссии и комиссии советского контроля.

---

[1] См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1957 г. № 11. В Белорусской ССР этот комитет упразднен.

Эти комиссии выполняют в пределах своей компетенции общие для всего государственного аппарата задачи. Так, комиссия советского контроля проверяет от имени правительства союзной республики фактическое исполнение решений Правительства СССР и правительства союзной республики по важнейшим вопросам народного хозяйства, изучает структуру и вопросы работы государственного аппарата, осуществляет контроль за проведением строжайшего режима экономии, за правильным и целесообразным расходованием денежных средств и материальных ценностей. Государственные плановые комиссии осуществляют свои задачи в пределах союзных республик в соответствии с утвержденными о них Положениями. Председатели указанных комиссий назначаются Верховными Советами союзных республик, а члены комиссий — Советами Министров республик. Положения о государственной плановой комиссии, о комиссии советского контроля и их структуры утверждаются Советами Министров союзных республик.

Министерства союзной республики. Министерства союзных республик делятся на союзно-республиканские и республиканские.

Союзно-республиканские министерства в союзных республиках образуются по тем отраслям управления, по которым образованы союзно-республиканские министерства СССР.

Следует при этом иметь в виду, что образование союзно-республиканских министерств в союзных республиках происходит не по шаблону, а решается в зависимости от особенностей хозяйства республики, масштабов производства и т. д. Поэтому в некоторых республиках могут и не образовываться союзно-республиканские министерства или вместо министерств образуются главные управления и другие органы.

После произведенной перестройки управления промышленностью и строительством союзно-республиканскими министерствами союзных республик являются следующие министерства [1]: внутренних дел, высшего образования [2], геологии и охраны недр [3], здравоохранения,

---

[1] По состоянию на май 1959 года.
[2] В Украинской ССР.
[3] В Казахской ССР.

иностранных дел, культуры, обороны, связи, сельского хозяйства, финансов.

Союзно-республиканские министерства союзных республик действуют, подчиняясь одновременно как союзно-республиканскому министерству СССР, так и Совету Министров союзной республики. Они управляют предприятиями союзных республик, а в отношении предприятий автономно-республиканского значения и областного значения осуществляют руководство через соответствующие автономно-республиканские, краевые и областные органы.

Союзно-республиканские министерства союзных республик руководят подчиненными им отраслями государственного управления, за исключением лишь ограниченного числа предприятий по списку, утвержденному Президиумом Верховного Совета СССР, которыми непосредственно управляют соответствующие союзно-республиканские министерства СССР.

Республиканские министерства союзных республик ведают отраслями управления, находящимися в непосредственном ведении союзных республик.

Это следующие министерства [1]: автомобильного транспорта и шоссейных дорог [2], водного хозяйства [3], коммунального хозяйства [4], лесного хозяйства и лесной промышленности [5], местной промышленности [6], нефтяной промышленности [7], просвещения, речного флота [8], со-

---

1 По состоянию на май 1959 года.

2 В Грузинской ССР, в Армянской ССР, Казахской ССР, Азербайджанской ССР образованы Министерства автомобильного транспорта, в Таджикской ССР — Министерство транспорта и дорожного хозяйства, в Белорусской ССР создано Главное управление автомобильного транспорта при Совете Министров, в Азербайджанской ССР создано Управление шоссейных дорог при Совете Министров.

3 В союзных республиках: Узбекской, Таджикской, Туркменской, Киргизской, Грузинской, Азербайджанской, Армянской.

4 В Грузинской ССР, Армянской ССР, Эстонской ССР образовано Министерство местного хозяйства. В ряде союзных республик: Украинской, Узбекской, Литовской — Министерств коммунального хозяйства не имеется. В Белорусской ССР при Совете Министров образовано Главное управление коммунального хозяйства и энергетики.

5 В Литовской ССР и Латвийской ССР.

6 В Азербайджанской ССР.

7 В Азербайджанской ССР.

8 В РСФСР, а в других союзных республиках, где необходимо, создаются управления при Советах Министров этих республик.

циального обеспечения, строительства [1], торговли, хлебопродуктов [2], юстиции [3].

Республиканские министерства руководят порученными им отраслями государственного управления, подчиняясь непосредственно Совету Министров союзной республики. Отдельные республиканские министерства, как, например, министерство водного хозяйства, подчиняются, кроме того, соответствующему министерству Союза ССР, в данном случае — Министерству сельского хозяйства СССР [4].

Министры союзных республик, осуществляя руководство отраслями государственного управления, входящими в компетенцию союзных республик, издают в пределах своей компетенции приказы и инструкции на основании и во исполнение законов и указов Президиумов Верховных Советов СССР и союзной республики, постановлений и распоряжений Советов Министров СССР и союзной республики, приказов союзно-республиканских министерств СССР.

Советы народного хозяйства экономических административных районов союзных республик. Для неуклонного подъема народного хозяйства страны, дальнейшего расширения прав союзных республик в хозяйственном строительстве, приближения руководства к производству, еще более широкого участия трудящихся в управлении производством и всемерного развития их творческой инициативы в коммунистическом строительстве управление промышленностью и строительством организуется по территориальному принципу на основе экономических административных районов [5]. Основной организационной формой государственного управления промышленностью и строительством является совет народного хозяйства.

---

[1] Не имеется в Молдавской ССР, Азербайджанской и Эстонской ССР. В Туркменской ССР — Министерство строительства и строительных материалов.

[2] В РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР, Казахской ССР, Узбекской ССР. В остальных союзных республиках образованы при Советах Министров союзных республик главные управления или управления хлебопродуктов.

[3] Не имеется в Таджикской ССР, Узбекской ССР, Киргизской ССР, Армянской ССР.

[4] См., например, ст. 52 Конституции Таджикской ССР.

[5] См. закон Верховного Совета СССР от 10 мая 1957 г., «Ведомости Верховного Совета СССР» 1957 г. № 11.

В каждом экономическом административном районе Советом Министров союзной республики образуется совет народного хозяйства в составе: председателя совета народного хозяйства, заместителей председателя и членов совета народного хозяйства.

При совете народного хозяйства на правах совещательного органа создается технико-экономический совет, состоящий из ученых, специалистов различных отраслей народного хозяйства, рабочих-новаторов и передовиков производства, изобретателей и рационализаторов, руководителей партийных, советских, хозяйственных, профсоюзных, комсомольских и других организаций. Структура совета народного хозяйства утверждается Советом Министров союзной республики. Технико-экономический совет образуется советом народного хозяйства и действует на основании утвержденного им Положения.

Совет народного хозяйства во всей своей деятельности подчиняется Совету Министров союзной республики.

Непосредственное руководство всеми подведомственными предприятиями, организациями и учреждениями осуществляется образуемыми в составе советов народного хозяйства отраслевыми главными управлениями, управлениями, отделами и другими хозяйственными объединениями, количество которых устанавливается в зависимости от особенностей хозяйства экономического административного района. Кроме того, создаются также функциональные управления и отделы, как, например, планово-экономический, производственный, финансовый и другие.

Отраслевые управления объединяют предприятия, однородные по характеру производства, а также научно-исследовательские лаборатории и институты, конструкторские организации.

Такое объединение способствует дальнейшему развитию соответствующей отрасли производства, усиливает специализацию, ускоряет освоение новых видов современных машин и в итоге создает прочную основу для увеличения выпуска продукции.

На отраслевые управления возложена полная ответственность за работу подчиненных им предприятий и организаций.

Структура отраслевых управлений строится с таким расчетом, чтобы они всесторонне руководили той или

иной отраслью производства и чтобы это руководство было более конкретным и оперативным. В составе отраслевых управлений имеются отделы.

Совет народного хозяйства руководствуется в своей работе решениями Совета Министров СССР и Совета Министров союзной республики, а также заданиями народнохозяйственного плана, удовлетворяя в первую очередь общегосударственные потребности, выполняя обязательства по кооперированным поставкам и поставкам на экспорт.

Совет народного хозяйства в пределах своей компетенции издает постановления и распоряжения на основании и во исполнение законов СССР и союзной республики, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР и Совета Министров союзной республики и проверяет их исполнение.

Постановления и распоряжения совета народного хозяйства могут быть отменены Советом Министров союзной республики.

Совет Министров СССР, осуществляя руководство советами народного хозяйства через Советы Министров союзных республик, имеет право приостанавливать постановления и распоряжения совета народного хозяйства.

При совете народного хозяйства по решению Совета Министров союзной республики в необходимых случаях создается научно-технический комитет, состав которого, структура и Положение о нем утверждаются Советом Министров союзной республики.

Положение о совете народного хозяйства экономического административного района, утвержденное постановлением Совета Министров СССР 26 сентября 1957 г.[1], подробным образом определяет задачи и обязанности совнархозов.

Основные задачи и функции их сводятся к следующему: разрабатывать и представлять в Совет Министров союзной республики предложения по крупным экономическим проблемам, имеющим народнохозяйственное значение, осуществлять руководство составлением планов на предприятиях и организациях, разрабатывать перспективные и текущие планы развития экономического административного района; осуществлять специализацию и кооперирование производства, организовывать связи между

[1] СП СССР 1957 г. № 12, ст. 121.

предприятиями внутри экономического административного района, вырабатывать предложения об установлении наиболее правильных и рациональных хозяйственных связей предприятий своего района с предприятиями других экономических районов; обеспечивать выполнение предприятиями обязательств по кооперированным поставкам, особенно по поставкам в другие экономические районы (хозяйственный план считается невыполненным, если не обеспечено выполнение кооперированных поставок, а установленная за выполнение плана премия в этом случае не выплачивается); организовывать материально-техническое снабжение и сбыт продукции предприятий; развивать и укреплять прямые связи между предприятиями—поставщиками и потребителями; осуществлять мероприятия по рациональному использованию естественных ресурсов, мобилизации внутрихозяйственных резервов, а также по внедрению новой техники и высокопроизводительных видов оборудования, улучшению технологии производства, механизации и автоматизации производственных процессов; укреплять хозяйственный расчет, повышать рентабельность предприятий и организаций; обеспечивать правильное и эффективное использование основных и оборотных средств, ускорение оборачиваемости оборотных средств, получение максимального количества продукции с действующих основных средств.

Для реализации поставленных перед ним задач совет народного хозяйства наделен широкими правами. По вопросам, не предусмотренным Положением о совнархозе, он пользуется правами, установленными для министров СССР. Так, постановлением Совета Министров СССР от 22 мая 1957 г. № 556 председателям советов народного хозяйства предоставлены права, установленные для министров СССР, а руководителям хозяйственных объединений (главных управлений или управлений советов народного хозяйства)— права начальников главных управлений министерств СССР.

Специальные органы государственного управления при Совете Министров союзной республики. К этим органам государственного управления относятся:

1) образуемые Верховным Советом союзной республики органы государственного управления. Так, при Советах Министров всех союзных республик имеются коми-

теты государственной безопасности. Образование их предусмотрено Конституцией СССР и конституциями союзных республик.

В отдельных союзных республиках образуются и другие органы государственного управления. В Казахской ССР имеется Главное управление шоссейных дорог и Главное управление водного хозяйства, в Таджикской ССР — Главное управление промысловой кооперации. Образование этих органов прямо предусматривается конституциями соответствующих союзных республик.

Руководители всех этих органов, образуемых Верховным Советом союзной республики, входят в состав правительства союзной республики;

2) образуемые Советом Министров союзной республики органы государственного управления, когда встречается необходимость, по делам хозяйственного и культурного строительства.

Образование этих органов государственного управления производится на основании конституций союзных республик Советами Министров этих республик (см., например, п. «е» ст. 45 Конституции РСФСР, п. «е» ст. 43 Конституции Украинской ССР и т. д.).

Так, при Советах Министров союзных республик имеются главные управления — переселения и организованного набора рабочих (РСФСР), геологии и охраны недр (РСФСР, Узбекская ССР), мелиорации (Литовская ССР), лесного хозяйства, заповедников и охотничьего хозяйства (Грузинская ССР), автомобильного транспорта, коммунального хозяйства и энергетики (Белорусская ССР) и др.; управления — рабочих кадров (Узбекская ССР), подготовки и распределения рабочих кадров (Киргизская ССР), геологии и охраны недр (Киргизская ССР), геологическое (Азербайджанская ССР), охраны природы (Эстонская ССР), местной (городской и районной) промышленности (Грузинская ССР, Молдавская ССР) и др.; комитеты по радиовещанию и телевидению (во всех союзных республиках); совет по делам армянской церкви (Армянская ССР); комиссии по установлению республиканских пенсий (во всех союзных республиках); инспекции — государственная техническая (Эстонская ССР), по надзору за без-

опасным ведением работ в промышленности и горному надзору (Киргизская ССР, Таджикская ССР, Туркменская ССР) и др.

Руководители органов, образуемых Советом Министров союзной республики, не входят в состав правительства республики.

Руководители специальных органов имеют право издавать акты в пределах своей компетенции на тех же основаниях, как и министры союзных республик.

Органы государственного управления автономных республик. Совет Министров автономной республики. Совет Министров автономной республики является высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти автономной республики.

Совет Министров автономной республики образуется Верховным Советом автономной республики. Он состоит из Председателя Совета Министров, его заместителей[1], министров, председателя государственной плановой комиссии, председателя комитета государственной безопасности при Совете Министров автономной республики, начальников управлений.

Так, согласно Конституции членами правительства автономных республик, входящих в РСФСР, являются начальники управлений: автомобильного транспорта и шоссейных дорог, промышленности строительных материалов[2], по делам строительства и архитектуры[3].

Совет Министров автономной республики ответствен перед Верховным Советом автономной республики и ему подотчетен, а в период между сессиями Верховного Совета — перед Президиумом Верховного Совета автономной республики, которому подотчетен.

Совет Министров автономной республики:

объединяет и направляет работу министерств автономной республики и других подведомственных ему учреж-

---

[1] В состав Советов Министров некоторых автономных республик входят по одному первому заместителю Председателя Совета Министров, как, например, в Нахичеванской АССР, в Абхазской АССР, в Аджарской АССР.

[2] В ряде АССР эти управления упразднены (Коми, Марийская, Северо-Осетинская).

[3] Якутская АССР.

дений; объединяет и проверяет работу уполномоченных общесоюзных и союзно-республиканских министерств;

принимает меры по осуществлению народнохозяйственного плана, республиканского и местного бюджетов автономной республики;

принимает меры по обеспечению общественного порядка, защите интересов государства и охране прав граждан;

руководит и проверяет работу исполнительных комитетов районных и городских Советов депутатов трудящихся;

образует в случае необходимости специальные комитеты при Совете Министров по делам хозяйственного и культурного строительства.

Совет Министров автономной республики пользуется правом законодательной инициативы.

Ему предоставлено также право издания постановлений и распоряжений на основе и во исполнение законов СССР, союзной и автономной республики, указов Президиумов Верховных Советов СССР, союзной и автономной республики, а также постановлений и распоряжений Совета Министров СССР и Совета Министров союзной республики. Совет Министров автономной республики проверяет исполнение всех этих актов.

Деятельность Совета Министров автономной республики основывается на конституциях и законах СССР, союзной и автономной республики, указах Президиумов Верховных Советов СССР, союзной и автономной республик, постановлениях и распоряжениях Совета Министров СССР и Совета Министров союзной республики.

Государственные плановые комиссии автономных республик. Государственные плановые комиссии автономных республик выполняют в пределах своей компетенции общие для всего государственного аппарата задачи в соответствии с утвержденными о них Положениями. Председатели этих комиссий назначаются Верховными Советами автономных республик и входят в состав правительств республик, а члены комиссии — Советами Министров автономных республик. Государственные плановые комиссии нельзя рассматривать ни по каким основаниям как местные плановые ко-

миссии и относить к системе местных плановых комиссий, как это делают некоторые авторы [1].

Министерства автономных республик. Министерства автономных республик руководят порученными им отраслями государственного управления, подчиняясь как Совету Министров автономной республики, так и соответствующим министерствам союзной республики.

Конституции союзных республик, в состав которых входят автономные республики, предусматривают образование следующих министерств [2]: автомобильного транспорта и шоссейных дорог [3], внутренних дел, водного хозяйства [4], здравоохранения, коммунального хозяйства, культуры, местного хозяйства [5], просвещения, сельского хозяйства, социального обеспечения, торговли [6], финансов, промышленности продовольственных товаров.

Министры автономных республик, осуществляя руководство отраслями государственного управления, входящими в компетенцию автономных республик, издают в пределах компетенции соответствующих министерств приказы и инструкции на основании и во исполнение законов и указов Президиумов Верховных Советов СССР, союзных и автономных республик, постановлений и распоряжений Советов Министров СССР, союзной и автономной республики, приказов и инструкций министров союзной республики.

Специальные органы государственного управления при Советах Министров автономных республик. 1. Образуемый Верховным Советом автономной республики комитет государ-

---

[1] См. Б. И. Брагинский и Н. С. Коваль, Организация планирования народного хозяйства СССР, Госюриздат, 1954, стр. 111—119.

[2] По состоянию на май 1959 года.

[3] Отсутствуют в автономных республиках, входящих в состав РСФСР, Азербайджанской ССР и Грузинской ССР.

[4] Отсутствуют в автономных республиках, входящих в состав РСФСР, Азербайджанской ССР и Грузинской ССР.

[5] В Абхазской АССР и Аджарской АССР. В некоторых АССР образованы министерства местной промышленности (Бурятская, Марийская АССР, Нахичеванская АССР).

[6] Чувашская и Марийская АССР.

ственной безопасности. Образование его предусмотрено конституциями союзных и автономных республик. Руководитель комитета входит в состав правительства автономной республики.

Конституциями отдельных автономных республик прямо предусматривается образование других органов государственного управления. Так, в Абхазской, Аджарской и Кара-Калпакской АССР — Управления по делам строительства и архитектуры при Совете Министров и Управления промышленности при Совете Министров Кара-Калпакской АССР и т. д. Руководители этих органов входят в состав правительства автономной республики.

2. Образуемые Советом Министров автономной республики органы государственного управления, необходимость в которых вызвана задачами хозяйственного и культурного строительства. Образование таких органов производится на основании конституций автономных республик (см., например, п. «е» ст. 40 Конституции Якутской АССР).

Так, при Советах Министров некоторых автономных республик имеются управления — речного транспорта[1], автомобильного транспорта и шоссейных дорог[2], промышленности строительных материалов; отделы по переселению и организованному набору рабочих[3]; комитеты по радиовещанию и телевидению; инспекции государственные охотничьи[4] и другие органы государственного управления.

Начальники специальных органов, образуемых Советом Министров автономной республики, в отличие от тех, образование которых прямо предусмотрено конституциями автономных республик, не входят в состав правительства АССР.

---

[1] В Нахичеванской АССР и Кара-Калпакской АССР.

[2] Татарская АССР, Коми АССР и др.

[3] В автономных республиках, входящих в состав РСФСР и Узбекской ССР, имеются в качестве самостоятельных переселенческие отделы и отделы по организованному набору рабочих.

[4] Кабардино-Балкарская АССР.

Местные органы государственной власти и их исполнительные и распорядительные органы

Местные органы государственной власти в системе органов социалистического государства. Месные органы государственной власти в лице местных Советов депутатов трудящихся являются составной частью единой и стройной системы подлинно представительных учреждений, полновластных государственных органов. В пределах своей компетенции, установленной законом и другими актами вышестоящих органов, местные Советы осуществляют всю полноту власти на своей территории.

В СССР нет места противопоставлению центральных и местных органов государственной власти. Все Советы депутатов трудящихся, как Верховный Совет СССР и Верховные Советы союзных и автономных республик, так и местные Советы депутатов трудящихся, представляют единую систему органов государственной власти и различаются между собой в составных ее звеньях лишь по компетенции. Так, например, законодательство является компетенцией исключительно Верховного Совета СССР, Верховных Советов союзных и автономных республик.

Взаимоотношения между Советами депутатов трудящихся основываются на демократическом централизме: последовательный государственный централизм сочетается с широким демократизмом, проявлением творческой инициативы мест, безусловная обязательность решений вышестоящих органов власти для нижестоящих.

Будучи самостоятельными в разрешении вопросов местного характера, местные Советы осуществляют свою деятельность, руководствуясь законами и директивами вышестоящих органов государственной власти, соблюдая общегосударственные интересы всего народа.

Местные органы государственной власти. Конституция СССР 1936 года установила новую форму организации государственной власти. Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов были преобразова-

ны в Советы депутатов трудящихся, которые стали органами всенародными.

Советы депутатов трудящихся, выросшие и окрепшие в результате свержения власти помещиков и капиталистов и завоевания диктатуры пролетариата, являются политической основой Советского государства. Вся власть принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся (ст. ст. 2 и 3 Конституции СССР).

Система местных органов государственной власти соответствует административно-территориальному делению союзных и автономных республик, что обеспечивает близость местных Советов к населению, непосредственную связь с ним и создает полную возможность учитывать потребности местного населения.

Местными органами государственной власти являются краевые, областные, автономных областей, окружные, районные, городские, сельские (станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов) Советы депутатов трудящихся (ст. 94 Конституции СССР).

Компетенция местных Советов депутатов трудящихся определена Конституцией СССР в следующей форме: они руководят деятельностью подчиненных им органов управления, обеспечивают охрану государственного порядка, соблюдение законов и охрану прав граждан, руководят местным хозяйственным и культурным строительством, устанавливают местный бюджет (ст. 97 Конституции СССР). К компетенции краевых, областных, окружных, автономных областей Советов депутатов трудящихся относится избрание краевых, областных судов, судов автономных областей и судов национальных округов (ст. 108 Конституции СССР).

Конституции союзных и автономных республик, воспроизводя эти положения Конституции СССР, указывают, что местные Советы содействуют усилению обороноспособности страны (см., например, ст. 79 Конституции РСФСР, ст. 56 Конституции УССР, ст. 54 Конституции Татарской АССР и др.).

Победа социализма в нашей стране значительно изменила порядок образования Советов и их организационное построение; изменилась форма их работы. До 1936 года трудящиеся непосредственно избирали только город-

ские и сельские Советы, являвшиеся постоянно действующими органами, а остальные органы избирались на основе многостепенных выборов и осуществляли свою деятельность путем периодически созывавшихся съездов Советов. Они избирали исполнительные органы в виде исполнительных комитетов, ответственных перед съездами Советов и в период между съездами пользовавшихся почти всеми их правами.

Конституция СССР 1936 года упразднила систему съездов Советов и установила постоянно действующую систему органов государственной власти в лице Советов депутатов трудящихся, избираемых, начиная с низовых звеньев и кончая высшими, непосредственно населением на основе самого демократического избирательного права.

Как известно, до Конституции 1936 года существовали ограничения в избирательном праве, обусловленные характером классовой борьбы в стране.

Избирательное право было не вполне равным; выборы производились открытым голосованием.

Конституция СССР 1936 года установила всеобщее, равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, осуществив дальнейшее развитие советской избирательной системы путем проведения полной и последовательной ее демократизации.

«Введение новой Конституции Союза ССР,— говорилось в резолюции февральско-мартовского (1937 г.) Пленума ЦК ВКП(б),— означает поворот в политической жизни страны. Существо этого поворота заключается в проведении дальнейшей демократизации избирательной системы в смысле замены не вполне равных выборов в Советы равными, многостепенных—прямыми, открытых—закрытыми»[1].

Эти изменения в избирательной системе, говорилось далее в резолюции, «означают усиление контроля масс в отношении советских органов и усиление ответственности советских органов в отношении масс.

Следствием введения всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании будет дальнейшее усиление политической активности масс, вовлечение новых слоев трудящихся в управление государством. Тем самым диктатура пролетариата становится

---

[1] «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 833.

более гибкой, а стало быть, более мощной системой государственного руководства рабочего класса обществом, база диктатуры рабочего класса расширяется, ее основа становится более прочной»[1].

Конституция СССР 1936 года упразднила избиравшиеся ранее исполнительными комитетами президиумы исполкомов, которые осуществляли всю текущую работу.

Сохранив исполнительные комитеты в качестве исполнительных и распорядительных органов государственной власти, Конституция СССР 1936 года четко разграничила их права и обязанности от прав и обязанностей Советов депутатов трудящихся, являющихся единственными представительными органами, которые осуществляют всю полноту власти в пределах, предусмотренных законом.

Изменился и порядок деятельности Советов депутатов трудящихся. Установлен сессионный порядок, то есть периодический созыв депутатов на сессии (общие собрания). Порядок и сроки созыва сессий местных Советов устанавливаются конституциями союзных и автономных республик. Во всех союзных республиках установлены почти одинаковые сроки созыва сессий. Так, сессии краевых и областных Советов созываются не реже четырех раз в год, сессии районных Советов—не реже шести раз в год, сессии городских и сельских Советов — не реже шести раз в год.

Для ведения заседаний сессий местные Советы избирают председателя и секретаря из числа депутатов. На сессиях обсуждаются основные вопросы хозяйственного и социально-культурного строительства, принимаются решения и даются распоряжения в пределах предоставленных Советам прав.

Для проведения сессий исполнительные комитеты проводят большую подготовительную работу: заблаговременно разрабатывают проекты решений Совета, следят, чтобы депутаты своевременно ознакомились с ними. К подготовке сессии привлекаются депутаты, постоянные комиссии и широкий советский актив.

---

1 «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 834.

На сессиях Советов исполнительные комитеты отчитываются о проделанной работе и отвечают на критические замечания и предложения депутатов и постоянных комиссий Советов.

Каждый депутат имеет право запроса к органам государственного управления, а последние обязаны дать на них ответ.

Сессии Советов носят публичный характер, обсуждение вопросов проводится на основе критики и самокритики и отличается строгой деловитостью.

На сессиях Советов рассматриваются следующие вопросы, составляющие исключительную компетенцию Советов депутатов трудящихся: устанавливается местный бюджет и народнохозяйственный план; выбирается исполнительный комитет Совета; отменяются, если есть к тому основания, решения и распоряжения нижестоящего Совета депутатов трудящихся, а также исполнительного комитета данного Совета; образуются органы государственного управления (управления, отделы) исполнительного комитета Совета депутатов трудящихся; образуются постоянные комиссии Совета депутатов трудящихся.

Кроме того, на сессиях Советов краевых, областных, городских, автономных областей, национальных округов избираются краевой, областной, городской суд, суд автономной области, национального округа.

Приведенный перечень вопросов не является исчерпывающим.

Совет может обсудить на сессии любой вопрос, связанный с его компетенцией.

Оживлению и дальнейшему укреплению работы местных Советов способствуют новые Положения о местных органах власти, принятые высшими органами государственной власти союзных республик.

Новые Положения подробно излагают задачи местных органов власти, их права и обязанности, формы и методы деятельности, порядок образования и содержание работы постоянных комиссий, права и обязанности депутатов.

Новые Положения расширяют права и обязанности местных органов власти.

Исполнительные и распорядительные органы местных Советов депутатов трудящихся. Органами государственного управления в краях, областях, национальных округах, районах, городах; автономных областях, городских районах в городах, имеющих районное деление, поселках и селах являются избираемые соответствующими Советами депутатов трудящихся из числа депутатов исполнительные комитеты, а также отделы и управления, образуемые Советами депутатов трудящихся.

Эти органы государственного управления действуют до избрания соответствующим Советом депутатов трудящихся нового состава исполнительного комитета и утверждения нового состава руководителей отделов и управлений.

Исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся. Исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся осуществляют руководство культурно-политическим и хозяйственным строительством на своей территории на основе решений соответствующих Советов депутатов трудящихся и вышестоящих государственных органов.

Исполнительные комитеты непосредственно подотчетны Совету депутатов трудящихся, их избравшему, а также исполнительному органу вышестоящего Совета депутатов трудящихся. Вышестоящие исполнительные комитеты имеют право отменять решения и распоряжения нижестоящих исполнительных комитетов и приостанавливать решения и распоряжения нижестоящих Советов депутатов трудящихся.

Исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся состоят из председателя, его заместителей, секретаря и членов.

В заседаниях исполнительного комитета могут принимать участие с правом совещательного голоса представители постоянных комиссий и депутаты Совета, заведующие отделами, начальники управлений, представители заинтересованных учреждений, предприятий и организаций.

Исполнительный комитет обеспечивает на своей территории точное и неуклонное соблюдение нижестоящими Советами, их исполнительными комитетами, всеми орга-

низациями, учреждениями и гражданами конституционных норм; руководит деятельностью отделов и управлений, подчиненных ему, предприятиями, учреждениями и организациями и проверяет их работу; оказывает помощь нижестоящим Советам депутатов трудящихся и руководит их исполнительными комитетами, заслушивает и обсуждает отчеты этих исполнительных комитетов и их отделов, обобщает и популяризирует лучший опыт их работы; организует исполнение решений и распоряжений вышестоящих партийных и государственных органов, вышестоящих Советов депутатов трудящихся, своих собственных решений, а также наказов и предложений избирателей, обеспечивает систематический контроль за исполнением этих решений подчиненными ему исполнительными комитетами; организует прием граждан и обеспечивает своевременное рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся, поступающих в исполнительный комитет, его отделы и управления; контролирует рассмотрение жалоб и заявлений в исполнительных комитетах нижестоящих Советов депутатов трудящихся, во всех предприятиях, учреждениях и организациях, расположенных на своей территории; обобщает и реализует критические замечания и предложения депутатов, внесенные ими на сессиях Совета; информирует вышестоящий Совет о выполнении наказов и предложений избирателей, решений, принятых предыдущими сессиями.

В постановлении ЦК КПСС «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами» от 22 января 1957 г.[1] было обращено особое внимание на то, чтобы исполнительные комитеты, руководители управлений и отделов исполкомов регулярно отчитывались на сессии Советов о выполнении ими решений Совета, чтобы руководители исполкомов, их управлений и отделов давали подробные ответы и объяснения о принятых мерах по критическим замечаниям, запросам и предложениям депутатов. Усиленный контроль Советов над исполнительными комитетами и всеми звеньями государственного аппарата, говорилось в постановлении, еще более укрепит местные органы государственного управления, устранит имеющиеся в советских учреждениях

[1] См. «Справочник партийного работника», Госполитиздат, 1957, стр. 448—457.

и организациях недостатки и бюрократические извращения.

Правильная организация работы исполнительных комитетов улучшает и деятельность Советов. Исполнительные комитеты Советов, их управления и отделы призваны осуществлять непосредственное и каждодневное руководство культурно-политическим и хозяйственным строительством, заботиться об удовлетворении нужд и запросов трудящихся, проводить в жизнь решения Советов и вышестоящих государственных органов. Исполнительные комитеты во всей своей деятельности должны опираться на депутатов и многочисленный советский актив, строго соблюдать принципы коллективности в работе Советов и не допускать того положения, чтобы исполком подменял Совет, принимая к своему разрешению вопросы, подлежащие рассмотрению на сессиях [1].

Исполнительный комитет оказывает всемерную помощь постоянным комиссиям и направляет их работу, рассматривает предложения постоянных комиссий Совета и принимает по ним практические меры.

Исполнительный комитет оказывает помощь депутатам в выполнении ими депутатских полномочий, в проведении организаторской работы среди населения по избирательным округам, в подготовке и проведении отчетов перед избирателями, в выполнении наказов и предложений избирателей, знакомит депутатов с действующим законодательством, постановлениями партии и правительства, привлекает депутатов к активному участию в решении задач хозяйственного и культурного строительства. Исполнительный комитет в соответствии с законодательством и указами Президиумов Верховных Советов СССР и союзных республик осуществляет необходимые мероприятия по выборам в высшие органы государственной власти СССР и союзных республик, местные Советы депутатов трудящихся и народные суды.

Заседания исполнительного комитета созываются не реже двух раз в месяц. Заседания правомочны, если имеется установленный кворум. Так, заседания исполнительных комитетов сельского Совета действительны при наличии более половины его состава, а исполнительных

---

1 См. «Справочник партийного работника», Госполитиздат, 1957, стр. 448—457.

комитетов краевого, областного Совета—не менее половины состава.

Решения исполнительного комитета принимаются простым большинством голосов и подписываются председателем и секретарем, а распоряжения—председателем или его заместителем.

Местные Советы депутатов трудящихся и их исполнительные комитеты в случаях и пределах, предусмотренных законом, могут принимать решения, устанавливающие какие-либо обязанности для всего населения данной территории и ответственность в административном порядке за их нарушение или невыполнение.

Исполнительный комитет по истечении срока полномочий Совета созывает вновь избранный Совет в установленные сроки. Так, исполнительный комитет прежнего созыва краевого (областного) Совета созывает вновь избранный Совет не позднее чем через 15 дней после выборов, исполнительный комитет сельского Совета — не позднее чем через 7 дней после выборов.

Исполнительный комитет обладает правами юридического лица.

Управления и отделы исполнительных комитетов. Для непосредственного руководства отраслями хозяйственного и культурно-политического строительства, отнесенными к ведению местных Советов, образуются управления и отделы исполнительных комитетов. Через эти отраслевые органы государственного управления местные Советы и исполнительные комитеты направляют и контролируют деятельность учреждений, предприятий и организаций различных отраслей.

Управления и отделы проводят в жизнь решения и распоряжения местных Советов, их исполнительных комитетов и акты вышестоящих органов государства.

Они подчиняются в своей деятельности как Совету депутатов трудящихся и его исполнительному комитету, так и соответствующему вышестоящему отраслевому органу государственного управления.

Образование управлений и отделов отнесено согласно конституциям союзных и автономных республик к ведению местных Советов. Решения по этим вопросам, а также последующие изменения (слияние, ликвидация, образование новых органов) утверждаются соответствующими Советами депутатов трудящихся на сессиях. Решения,

принимаемые по этим вопросам исполнительным комитетом в период между сессиями, подлежат обязательному утверждению Советом.

В конституциях всех союзных и автономных республик предусматривается организация отделов во всех Советах депутатов трудящихся, за исключением сельских. В краевых и областных Советах депутатов трудящихся предусматривается организация, кроме отделов, также управлений. Управления могут быть организованы в городских и в районных Советах депутатов трудящихся.

Управления возглавляются начальниками, отделы—заведующими, утверждаемыми Советом депутатов трудящихся.

В период между сессиями Совета исполнительный комитет назначает и освобождает заведующих отделами и начальников управлений с последующим утверждением Советом на очередной сессии.

В краях, областях и городах республиканского подчинения отделы и управления образуются краевым, областным и городским Советом депутатов трудящихся с утверждения Президиума Верховного Совета союзной республики (см., например, ст. 69 Конституции Украинской ССР).

Управления и отделы исполнительных комитетов городских Советов депутатов трудящихся Москвы и Ленинграда подчиняются в своей деятельности как городским Советам депутатов трудящихся и их исполнительным комитетам, так и соответствующему министерству РСФСР непосредственно.

Аналогичное положение действует и в отношении управлений и отделов исполнительных комитетов городских Советов депутатов трудящихся столичных городов и городов республиканского подчинения в других союзных и автономных республиках.

Управления и отделы, образуемые городскими и районными Советами депутатов трудящихся, утверждаются краевым (областным) Советом депутатов трудящихся, в республиках, где нет краевого и областного деления,—Президиумом Верховного Совета союзной республики, а в автономных республиках—Президиумом Верховного Совета автономной республики. Конституции ряда союзных республик устанавливают перечень управлений и

отделов, подлежащих образованию, а также указывают, какие управления и отделы могут образовываться Советами в соответствии с особенностями хозяйства административно-территориальной единицы.

В связи с мероприятиями по дальнейшему усовершенствованию государственного аппарата, перестройкой управления промышленностью и строительством, принятым законом о дальнейшем развитии колхозного строя и реорганизации машинно-тракторных станций[1] изучаются вопросы по совершенствованию структуры различных звеньев советского аппарата, в особенности районного звена. В отдельных союзных республиках эти вопросы уже получили свое разрешение[2], в других — обсуждаются.

Исполнительные и распорядительные органы государственной власти, осуществляющие непосредственное управление государственными хозяйственными предприятиями и социально-культурными учреждениями. Наряду с органами советского государственного управления—министерствами и другими центральными учреждениями, исполкомами, управлениями и отделами имеется разветвленная сеть государственных учреждений, непосредственно занятых научной, учебной, санитарной, медицинской и другими видами культурно-просветительной деятельности. Сюда относятся: школы, институты, больницы, театры, дома отдыха и т. п.

Будучи подчинены министерствам, центральным ведомствам, исполкомам, управлениям, отделам, эти учреждения являются государственными учреждениями.

Таким образом, административные, хозяйственные, военные, культурные и другие советские учреждения составляют звенья единого государственного аппарата, которые призваны практически осуществлять конкретные задачи социалистического государства.

Низовым хозяйственным органом является предприятие. Деятельность предприятий заключается в произ-

---

[1] Закон Верховного Совета СССР от 31 марта 1958 г.

[2] Так, законом Верховного Совета Казахской ССР от 25 января 1958 г. в районах упразднены отделы: дорожный, здравоохранения, торговли; законом Верховного Совета Киргизской ССР от 10 января 1958 г. — отдел здравоохранения и т. д.

водстве материальных благ, их перемещении, в осуществлении технологических процессов, то есть в осуществлении хозяйственно-производственной деятельности, но не хозяйственно-организаторской деятельности, составляющей функции администрации предприятия.

В хозяйственно-производственной деятельности принимают участие рабочие, служащие, технический персонал предприятия. Управляет государственным предприятием администрация, во главе которой стоят уполномоченные лица государства—директора предприятий, полновластные и единоличные руководители всех сторон производственно-хозяйственной деятельности предприятия, которые полностью отвечают за результаты работы предприятия. Директора предприятий назначаются министром (руководителем ведомства), председателем совета народного хозяйства экономического административного района, начальником главка, управляющим трестом, в зависимости от утвержденной номенклатуры. Но само предприятие не управляет социалистической государственной собственностью, как это утверждает проф. А. В. Бенедиктов [1].

В о-п е р в ы х, у предприятия нет подчиненных ему объектов, а цехи (отделы) предприятия являются внутренними его подразделениями.

В о-в т о р ы х, управление государственной социалистической собственностью возлагается по закону не на предприятие в целом, а на единоначальника—директора предприятия, полностью отвечающего за работу предприятия в целом.

Нельзя поэтому согласиться с утверждением проф. А. В. Венедиктова, что «хозяйственные органы социалистического государства являются, наряду с административными и социально-культурными госорганами, органами государственного управления, ибо они выполняют одну из важнейших функций социалистического государства: функцию хозяйственно-организаторской работы (в широком смысле) и вместе с названными органами образуют единую систему советского государственного аппарата» [2].

---

[1] См. А. В. В е н е д и к т о в, Государственная социалистическая собственность, 1948, стр. 591, 593.

[2] Т а м ж е, стр. 597—598.

Предприятие, управляемое его администрацией, в свою очередь подчинено вышестоящим исполнительным и распорядительным органам [1].

Администрация предприятия, возглавляемая единоначальником-директором, не делит и не может делить только ей принадлежащих исполнительно-распорядительных функций между рабочими и служащими предприятия, как и между общественными организациями предприятия.

Допущение такой возможности означало бы нарушение принципа единоначалия, умаление значения ответственности администрации в руководстве предприятием.

Поэтому нельзя также согласиться с проф. А. В. Венедиктовым, когда он характеризует государственные предприятия как организованный государством коллектив рабочих и служащих во главе с ответственным руководителем, на который государство возложило выполнение определенных государственных задач и которому оно предоставило для осуществления этих задач соответ-

---

[1] Впервые в печати эта точка зрения была высказана кандидатом юридических наук И. Н. Анановым в его статье «К вопросу о роли органов социалистического государства в управлении промышленностью», опубликованной в сборнике «Вопросы советского административного права» (Издательство Академии наук СССР, 1949, стр. 179—209). В статье дан обстоятельный критический анализ иных точек зрения советских юристов, в частности проф. А. В. Венедиктова. Позднее аналогичный взгляд на администрацию предприятия как органа государственного управления был изложен в учебнике «Советское административное право» (авторы: С. С. Студеникин, В. А. Власов и И. И. Евтихиев, Госюриздат, 1950, стр. 101—105). Впоследствии к ней присоединились и другие советские юристы. См. А. В. Карасс, Право государственной социалистической собственности, Издательство Академии наук СССР, 1954, стр. 68—69; Ц. А. Ямпольская, Органы советского государственного управления в современный период, Издательство Академии наук СССР, 1954, стр. 36—40. Нельзя согласиться с точкой зрения Г. И. Петрова, утверждающего, что отнесение к исполнительным и распорядительным органам государственной власти администрации государственных предприятий и учреждений будто бы ведет к отождествлению функций государственной власти с функциями общественного производства и распределения, к растворению государственной власти в системе общественного производства и распределения. (см. Г. И. Петров, О понятии органа государственной власти в СССР, «Вестник Ленинградского университета» 1956 г. № 5, стр. 81). Не надо забывать, что Советское государство осуществляет единство хозяйственного, политического и идеологического руководства.

ствующую часть единого фонда государственной собственности [1].

Не коллективам рабочих и служащих во главе с ответственным руководителем государство передало в пользование часть единого фонда государственной собственности, предоставило право управлять объектами государственной собственности, а непосредственно администрации предприятия, которая представляет интересы социалистического государства в целом. Директор предприятия, получая от государства средства производства, не становится их собственником, а утверждается как уполномоченный Советского государства по использованию средств производства согласно планам, установленным государством [2].

Таким образом, органом государственного управления является администрация государственного предприятия во главе с директором, облеченная правами самостоятельного управления данным объектом и отвечающая за правильное функционирование всего предприятия.

Администрация предприятия организует выполнение производственных заданий.

Директор предприятия руководит аппаратом управления, организацией и технологией производства, назначает, смещает и перемещает в пределах установленной номенклатуры кадры, отвечает за выполнение производственного плана.

Акты, изданные директором, являются обязательными для всех работников предприятия и подлежат безусловному выполнению. Распоряжения директора не могут быть отменены ни партийной, ни профсоюзной, ни какой-либо другой общественной организацией.

Право контроля первичных производственных партийных организаций над деятельностью администрации не означает подмены единоначалия, а всемерно укрепляет его, оказывая помощь директору предприятия в выполнении стоящих задач.

Точно так же, не подменяя администрации, не вмешиваясь в непосредственное руководство, проводят свою работу на предприятии профсоюзные организации.

---

[1] А. В. Венедиктов, Государственная социалистическая собственность, 1948, стр. 591.

[2] См. И. В. Сталин, Экономические проблемы социализма в СССР, Госполитиздат, 1952, стр. 124.

К администрации государственных предприятий, являющейся органом государственного управления, относятся, кроме директора предприятия, главные инженеры, начальники цехов и мастера [1].

Начальники цехов являются ближайшими помощниками директора предприятия. Они осуществляют на основе единоначалия управление в цехе или отделе предприятия. Главное в их деятельности—работа с людьми, борьба за строгое соблюдение государственной дисциплины. В своей работе начальники цехов (отделов) опираются на мастеров предприятий.

Советские мастера—наиболее многочисленная категория единоначальников на предприятии—являются полноправными руководителями на соответствующих участках производства. Мастерам предоставлено право принимать и увольнять рабочих (с утверждения начальника цеха), устанавливать тарифные разряды для рабочих в соответствии с тарифно-квалификационным справочником и сданной рабочими пробой, налагать дисциплинарные взыскания за проступки, поощрять передовиков производства, пересматривать нормы выработки и расценки. Мастер отвечает за трудовую дисциплину, за полное и правильное использование рабочего дня подчиненными ему по работе, а также за правильное расходование материалов, использование инструмента и т. д.

Совет Министров СССР, выполняя указания партии, постановлением от 20 сентября 1955 г. значительно расширил права начальников цехов и мастеров предприятий [2].

В отличие от государственного предприятия, которое непосредственно осуществляет функции хозяйственной деятельности (в области производства материальных ценностей, торговли, кредитования и т. п.), государственное учреждение осуществляет функции административного управления, культурно-воспитательной деятельности (в области народного образования, здравоохранения, со-

---

[1] В совхозах к администрации, кроме директора, относятся: управляющий отделением (фермой), старший агроном (старший зоотехник).

[2] См. сборник «Постановления Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР по вопросам промышленности и строительства», Госполитиздат, 1956, стр. 127—134.

циального обеспечения и т. п.), а также функции планирования и регулирования деятельности государственных предприятий.

Сказанное об администрации государственного предприятия как об исполнительном и распорядительном органе, осуществляющем от имени государственной власти функции управления предприятием, целиком относится и к государственному учреждению с тем, однако, отличием, что последнее не имеет своей целью хозяйственную деятельность.

Учреждения и предприятия могут находиться на хозяйственном расчете, но не ставить своей основной целью хозяйственную деятельность: например, санатории, дома отдыха, стадионы, театры и другие зрелищные предприятия, клубы, дворцы труда, дома культуры, выставки, редакции газет, научно-исследовательские учреждения и т. д.

Но, как правило, государственные предприятия действуют на началах хозяйственного расчета, а государственные учреждения финансируются в бюджетном порядке.

Судебные органы

Суд в системе органов Советского социалистического государства. Советский суд занимает важное место в системе органов социалистического государства.

После завоевания власти и установления диктатуры пролетариата, вплоть до ликвидации эксплуататорских классов, советский суд вел борьбу прежде всего против эксплуататоров, которые пытались всяческим способом восстановить свое господство.

С ликвидацией в стране эксплуататорских классов задачей суда является охрана советского строя от каких бы то ни было посягательств на его основу и мощь со стороны шпионов, диверсантов и прочей агентуры, засылаемых в нашу страну иностранными разведками. Вместе с тем суд ведет борьбу за всемерную охрану социалистической системы хозяйства и социалистической собственности, укрепление советской дисциплины труда; осуществляет защиту личных прав граждан, гарантированных Конституту-

цией СССР, законных прав и интересов государственных учреждений, предприятий и организаций.

С первых же дней их организации на суды возлагались и возлагаются сейчас задачи воспитания новой общественной дисциплины, борьба с пережитками прошлого.

Решая эти задачи, советский суд наряду с мерами воспитательного порядка применяет принуждение, без которого в период перехода от капитализма к социализму не обойтись. «Нам нужно государство, — говорил В. И. Ленин,— нам нужно принуждение. Органом пролетарского государства, осуществляющего такое принуждение, должны быть советские суды. И на них ложится громадная задача воспитания населения к трудовой дисциплине»[1].

Громадная воспитательная работа суда особенно возрастает, когда перед нашей страной стоит величайшая историческая задача—постепенный переход от социализма к коммунизму, когда суд призван внедрять социалистическую законность в сознание трудящихся, бороться с пережитками капитализма в сознании людей.

Советский суд осуществляет социалистическое правосудие. Правосудие в СССР имеет своей задачей защиту от всяких посягательств установленного Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик общественного и государственного строя СССР, социалистической системы хозяйства и социалистической собственности; политических, трудовых, жилищных и других личных и имущественных прав и интересов граждан СССР, гарантированных Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик; прав и охраняемых законом интересов государственных учреждений, предприятий, колхозов, кооперативных и иных общественных организаций.

Правосудие в СССР обеспечивает точное и неуклонное исполнение советских законов всеми учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами СССР[2].

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 27, стр. 191.

[2] См. Основы законодательства о судоустройстве СССР, союзных и автономных республик от 25 декабря 1959 г., «Ведомости Верховного Совета СССР» 1959 г. № 1.

Правосудие в СССР осуществляется на началах единой социалистической законности во всей стране, на принципе единого и равного для всех граждан суда без всяких ограничений, независимо от социального, имущественного и служебного положения граждан, их национальной и расовой принадлежности и вероисповедания.

Деятельность, связанная с вопросами организации судебных органов и правильным их функционированием, как, например, организация выборов судей, установление сети судебных участков, разработка штатов, подготовка судебных работников, финансирование судов, производство ревизий судов и другие вопросы по обеспечению материальных и иных условий для работы судебных органов, является предметом ведения органов управления в области советской юстиции.

Руководство аппаратом управления советской юстиции осуществляется высшими исполнительными и распорядительными органами государственной власти — Советами Министров союзных и автономных республик.

Функции непосредственного управления в области советской юстиции сосредоточены в министерствах юстиции союзных республик. В Таджикской, Узбекской, Грузинской, Армянской и Киргизской ССР министерства юстиции упразднены, а выполнение их функций возложено на верховные суды, юридические комиссии при Советах Министров и другие органы.

Разграничение функций между органами управления советской юстиции и судебными органами, обеспечивая действительную независимость судей при разрешении ими отдельных конкретных дел, в то же время предоставляет возможность решать вопросы, касающиеся управления советской юстицией, согласованно с другими отраслями государственного управления.

Советские судьи независимы и подчиняются только закону (ст. 112 Конституции СССР).

Все, без исключения, органы государственного управления, в том числе и органы управления советской юстицией, не имеют права вмешиваться в разрешение судами конкретных дел, давать судьям какие-либо указания о том, как следует разрешить то или иное дело, равно как не

могут ни отменять, ни изменять приговоров или решений судов. Вместе с тем вся судебная система составляет органическую часть советского государственного аппарата.

Методы и формы деятельности советского суда отличны от методов и форм деятельности других органов государства.

Возложенные на него задачи советский суд осуществляет путем рассмотрения в судебных заседаниях уголовных дел и применения установленных законом мер наказания к лицам, виновным в совершении преступления, либо оправдания невиновных, а также путем рассмотрения и разрешения в судебных заседаниях гражданских дел по спорам, затрагивающим права и интересы граждан, государственных учреждений, предприятий, колхозов и других общественных организаций.

Никакой орган государства, кроме суда, не может осудить гражданина и назначить за совершенное преступление меру уголовного наказания, которая предусмотрена законом.

Только суд имеет право на основе строгого соблюдения процессуальных и материальных норм и гарантий, предоставленных законом гражданам Советского государства, выносить судебные акты именем СССР или союзной республики, которые по вступлении в законную силу обязательны к исполнению для всех государственных органов, должностных лиц, общественных организаций и граждан.

Действующая система судебных органов и органов управления юстицией и основные принципы их организации и деятельности. Для устранения излишней централизации в руководстве работой судебных учреждений и органов юстиции союзных республик и усиления роли последних ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли решение о ликвидации Министерства юстиции СССР.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 31 мая 1956 г. «Об упразднении Министерства юстиции СССР» возложил его функции по руководству работой судебных учреждений и органов юстиции союзных республик на министерства юстиции союзных республик. Разрешение

вопросов, связанных с деятельностью специальных судов, возложено на Верховный Суд СССР [1].

Работа по кодификации и систематизации законодательства СССР, разработка по поручениям правительства и предварительное рассмотрение вносимых в Совет Министров СССР проектов законодательных актов и решений правительства по вопросам нормативного характера возложены на образованную при Совете Министров СССР Юридическую комиссию [2].

Президиум Верховного Совета СССР упразднил управления министерств юстиции союзных республик при краевых и областных Советах депутатов трудящихся. В связи с этим были расширены права краевых и областных судов, которым предоставлено право проводить ревизии народных судов и осуществлять контроль за их деятельностью, осуществлять руководство государственными нотариальными конторами, назначать судебных исполнителей [3].

В апреле 1957 года Президиум Верховного Совета РСФСР своими указами утвердил представления Президиумов Верховных Советов автономных республик, входящих в состав РСФСР, об упразднении министерств юстиции автономных республик и возложил выполнявшиеся ими функции на Верховные суды автономных республик [4].

После этих преобразований функции непосредственного управления советской юстицией сосредоточены в министерствах юстиции союзных республик и частично в Верховных судах автономных республик и в краевых, областных судах.

В настоящее время министерства юстиции союзных республик являются республиканскими министерствами и непосредственно осуществляют организационные и ад-

---

[1] См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1956 г. № 12.

[2] «Правда» 3 июня 1956 г.

[3] Указ Президиума Верховного Совета СССР от 4 августа 1956 г. «О расширении прав краевых, областных судов и упразднении управлений министерств юстиции союзных республик при краевых, областных Советах депутатов трудящихся», «Ведомости Верховного Совета СССР» 1956 г. № 16.

[4] См. закон Верховного Совета РСФСР от 29 мая 1957 г. «Об утверждении указов Президиума Верховного Совета РСФСР об упразднении министерств юстиции в АССР».

министративно-финансовые задачи в отношении всех судебных органов союзной республики, кроме действующих на территории республики военных трибуналов. Организационное руководство военными трибуналами осуществляется председателем Военной коллегии Верховного Суда СССР.

Изучение и обобщение судебной практики и судебной статистики по Союзу ССР в целом возложены на Верховный Суд СССР.

Система судебных органов, осуществляющих правосудие, состоит в настоящее время из: 1) Верховного Суда СССР, 2) военных трибуналов, 3) верховных судов союзных республик, 4) верховных судов автономных республик, 5) краевых, областных, городских судов, судов автономных областей и национальных округов, 6) районных (городских) народных судов.

Верховный Суд СССР ответствен перед Верховным Советом СССР, а в период между его сессиями — перед Президиумом Верховного Совета СССР. Ответственность Верховного Суда не означает какого либо вмешательства при рассмотрении им конкретного судебного дела. При осуществлении правосудия члены Верховного Суда СССР и народные заседатели Верховного Суда независимы и подчиняются только закону.

Верховному Суду СССР принадлежит право законодательной инициативы.

Председатель, заместители Председателя и члены Верховного Суда СССР, а также народные заседатели Верховного Суда могут быть досрочно освобождены от своих обязанностей не иначе как по постановлению Верховного Совета СССР, а в период между его сессиями—по постановлению Президиума Верховного Совета СССР с последующим утверждением Верховного Совета. Указанные выше лица не могут быть привлечены к судебной ответственности или подвергнуты аресту без согласия Верховного Совета СССР, а в период между сессиями—без согласия Президиума Верховного Совета СССР.

Верховный Суд СССР действует в составе: Пленума Верховного Суда, Судебной коллегии по гражданским делам, Судебной коллегии по уголовным делам и Военной коллегии.

Пленум Верховного Суда СССР состоит из Председателя Верховного Суда, заместителей Председателя и чле-

нов Верховного Суда СССР. В заседаниях Пленума обязательно участвует Генеральный Прокурор СССР.

Пленум Верховного Суда СССР рассматривает протесты Председателя Верховного Суда СССР и Генерального Прокурора СССР на решения, приговоры и определения коллегий Верховного Суда СССР; протесты Председателя Верховного Суда СССР и Генерального Прокурора СССР на постановления Верховных Судов союзных республик в тех случаях, когда эти постановления противоречат общесоюзному законодательству или нарушают интересы других союзных республик; рассматривает материалы обобщения судебной практики и судебной статистики и дает руководящие разъяснения судам по применению законодательства при рассмотрении судебных дел; входит в Президиум Верховного Совета СССР с представлениями по вопросам, подлежащим разрешению в законодательном порядке, и по вопросам толкования законов СССР; разрешает споры между судебными органами союзных республик; утверждает судебные коллегии из числа членов Верховного Суда СССР.

Судебная коллегия по гражданским делам и Судебная коллегия по уголовным делам Верховного Суда СССР выполняют следующие обязанности: рассматривают в качестве суда первой инстанции соответственно гражданские и уголовные дела исключительной важности, которые отнесены законом к их ведению; рассматривают в порядке судебного надзора протесты Председателя Верховного Суда СССР, Генерального Прокурора СССР и их заместителей на решения и приговоры Верховных Судов союзных республик по гражданским и уголовным делам в тех случаях, когда эти решения и приговоры противоречат общесоюзному законодательству или нарушают интересы других союзных республик.

Военная коллегия Верховного Суда СССР рассматривает в качестве суда первой инстанции уголовные дела исключительной важности, отнесенные законом к ее ведению, кассационные жалобы и протесты на приговоры военных трибуналов округов и флотов в случаях, предусмотренных законом, рассматривает в порядке судебного надзора протесты Председателя Верховного Суда СССР, Генерального Прокурора СССР, их заместителей, а также протесты председателя Военной коллегии Верховно-

го Суда СССР и Главного Военного Прокурора на приговоры и определения военных трибуналов округов и флотов.

Все коллегии Верховного Суда СССР, в том числе и Военная коллегия, рассматривают дела в качестве суда первой инстанции во всех случаях с обязательным участием народных заседателей.

Председатели, заместители председателей и члены военных трибуналов избираются Президиумом Верховного Совета СССР на пять лет. Народные заседатели избираются открытым голосованием на общих собраниях военнослужащих воинской части (учреждения) на два года. Во время исполнения своих обязанностей в суде народные заседатели имеют все права судьи.

Решения Судебной коллегии по гражданским делам и приговоры Судебной коллегии по уголовным делам и Военной коллегии Верховного Суда СССР, а также приговоры и решения, выносимые военными трибуналами, провозглашаются именем Союза Советских Социалистических Республик.

Верховные суды союзных республик и автономных республик избираются соответственно Верховным Советом союзной и автономной республики на пять лет.

Верховный суд союзной республики является ее высшим судебным органом. Он осуществляет надзор за судебной деятельностью всех судов союзной республики в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР и союзных республик.

Верховный суд союзной республики состоит из председателя, заместителей председателя, членов Верховного суда и народных заседателей и действует в составе: Судебной коллегии по гражданским делам, Судебной коллегии по уголовным делам и Пленума Верховного Суда. В Верховных судах союзных республик в соответствии с законодательством могут быть образованы президиумы. Компетенция их и пленумов Верховных судов союзных республик устанавливается законодательством союзных республик.

Верховный суд автономной республики является ее высшим судебным органом, осуществляющим надзор за судебной деятельностью всех судебных органов автономной республики в порядке, устанавливаемом законодательством.

Верховный суд автономной республики состоит из председателя, заместителей председателя, членов Верховного суда и народных заседателей и действует в составе: Судебной коллегии по гражданским делам, Судебной коллегии по уголовным делам и Президиума Верховного суда.

Верховные суды союзных и автономных республик отчитываются соответственно перед Верховными Советами союзных и автономных республик, а в период между сессиями — перед Президиумами Верховных Советов союзных и автономных республик.

Краевые, областные, городские суды, суды автономных областей и национальных округов, избираемые соответствующими Советами депутатов трудящихся сроком на пять лет, состоят из председателя, заместителей председателя, членов суда и народных заседателей и действуют в составе: Судебной коллегии по гражданским делам, Судебной коллегии по уголовным делам и президиума суда. Они отчитываются перед соответствующими Советами депутатов трудящихся.

Народные судьи районных (городских) народных судов избираются гражданами района (города) на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Народные заседатели этих судов избираются на общих собраниях рабочих, служащих и крестьян по месту их работы или жительства, военнослужащих — по воинским частям сроком на два года. Судьей и народным заседателем может быть избран каждый гражданин СССР, обладающий избирательным правом и достигший ко дню выборов 25 лет.

Народные судьи систематически отчитываются перед избирателями в своей работе и работе народного суда.

Выборы народных судов организуются президиумами Верховных Советов автономных республик и исполнительными комитетами краевых, областных, городских (городов республиканского подчинения) Советов депутатов трудящихся через исполнительные комитеты районных и городских Советов депутатов трудящихся.

Органы прокуратуры

Прокуратура в системе органов Советского социалистического государства.

Советская прокуратура была организована в 1922 году по инициативе В. И. Ленина, определившего задачу прокуратуры следующим образом: «Прокурор имеет право и обязан делать только одно: следить за установлением действительно единообразного понимания законности во всей республике, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям»[1].

В. И. Ленин решительно возражал против подчинения прокуратуры местным органам власти, что лишило бы прокурора возможности бороться за единообразное понимание законности. В известном письме «О «двойном» подчинении и законности» он разъяснял, что «двойное» подчинение «необходимо там, где надо уметь учитывать действительно существующую неизбежность различия. ...Между тем, законность должна быть одна...»[2]. Не может быть законности калужской в отличие от законности казанской.

Деятельность прокуратуры характеризуется принципом строгого единоначалия. В отличие от судебных органов, в которых все вопросы решаются судьями коллегиально, по большинству голосов[3], в органах прокуратуры все вопросы решаются единолично соответствующим прокурором. Вышестоящий прокурор имеет право отменить любое распоряжение нижестоящего.

В отличие от всех органов государственного управления, в частности от тех, которые осуществляют специальные функции контроля, прокуратура не проводит проверок деятельности государственных органов, ревизий или инспекторских обследований, так как это означало бы ее вмешательство в деятельность тех или иных органов, наделение ее административными функциями, что противоречит основному назначению прокуратуры.

Деятельность органов прокуратуры тесно связана с деятельностью судебных органов. Это находится в соответствии с ленинским указанием, что единственное право

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 327.

[2] Там же.

[3] Исключением являются действия распорядительного характера, например поддержание порядка в зале судебного заседания, когда председательствующий судья может принимать меры единолично, а также единоличное рассмотрение судьей дел о мелком хулиганстве по Указу Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 декабря 1956 г. и о мелкой спекуляции по Указу Президиума Верховного Совета РСФСР от 12 сентября 1957 г. Аналогичные акты изданы в других союзных республиках.

и обязанность прокурора—передать дело на решение суда [1], чем подчеркивается гласное рассмотрение на суде обоснованности предъявленных обвинений. Прокуратура оказывает суду, осуществляющему правосудие, активное содействие в борьбе с нарушителями советских законов. Прокурор принимает меры к обнаружению нарушителей законов, возбуждает против них уголовное преследование, руководит предварительным расследованием и передает законченные расследованием дела в соответствующие судебные органы.

Суд имеет право предложить прокурору выделить своих представителей для поддержания обвинения на суде по всем делам, по которым суд считает это необходимым, равно как и выступить для дачи заключения в гражданском процессе.

В осуществлении своей деятельности суд и прокуратура независимы друг от друга. Устанавливая нарушение закона судом, прокурор имеет право сделать только одно—принести протест в вышестоящий суд.

Прокурор обязан опротестовать незаконные акты государственного управления. Он отвечает за то, чтобы ни одно решение ни одной местной власти не расходилось с законом, и только с этой точки зрения прокурор обязан опротестовать всякое незаконное решение. Прокурор не вправе приостанавливать решение, а обязан только принять меры к тому, чтобы понимание законности установилось абсолютно одинаковое во всей республике. Это обеспечивает решение каждого вопроса в соответствии с общегосударственными интересами.

Действующая система органов прокуратуры и основные принципы ее организации и деятельности. Конституция СССР возложила высший надзор за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР на Генерального Прокурора СССР [2].

Коммунистическая партия, заботясь об обеспечении социалистической законности, большое внимание уделяет укреплению органов прокуратуры. В отчетном докладе ЦК КПСС XX съезду партии указывалось на проведен-

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 327.
[2] Статья 113 Конституции СССР.

ную значительную работу по укреплению прокуратуры проверенными кадрами, на полное восстановление в своих правах и усиление прокурорского надзора [1].

На основе указаний ЦК КПСС Президиумом Верховного Совета СССР 24 мая 1955 г. было утверждено новое Положение о прокурорском надзоре, построенное в соответствии с ленинскими указаниями о роли и задачах советской прокуратуры [2].

Главной задачей прокуратуры является укрепление в СССР социалистической законности и охрана от всяких посягательств: закрепленного Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик общественного и государственного строя СССР, социалистической системы хозяйства и социалистической собственности; политических, трудовых, жилищных и других личных и имущественных прав и охраняемых законом интересов граждан СССР, гарантированных Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик; прав и охраняемых законом интересов государственных учреждений, предприятий, колхозов, кооперативных и иных общественных организаций.

Возложенные на Генерального Прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров задачи осуществляются путем: надзора за точным исполнением законов всеми министерствами и ведомствами, подчиненными им учреждениями и предприятиями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов депутатов трудящихся, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами и гражданами; привлечения к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении преступлений; надзора за соблюдением законности в деятельности органов дознания и предварительного следствия; надзора за законностью и обоснованностью приговоров, решений, определений и постановлений судебных органов; надзора за законностью исполне-

---

[1] См. Н. С. Хрущев, Отчетный доклад Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза XX съезду партии, Госполитиздат, 1956, стр. 110.

[2] Положение о прокурорском надзоре в СССР утверждено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г., «Ведомости Верховного Совета СССР» 1955 г. № 9. Указ этот утвержден законом Верховного Совета СССР от 28 декабря 1955 г.

ния приговоров; надзора за соблюдением законности содержания заключенных в местах лишения свободы.

Генеральный Прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры осуществляют надзор за точным соответствием актов, издаваемых министерствами, ведомствами и подчиненными им учреждениями и предприятиями, а также исполнительными и распорядительными органами местных Советов депутатов трудящихся, кооперативными и иными общественными организациями, Конституции и законам СССР, конституциям и законам союзных и автономных республик, постановлениям Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик.

Генеральный Прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры в пределах своей компетенции наделены правом истребовать приказы, инструкции, решения и распоряжения, постановления и другие акты, издаваемые министрами, руководителями ведомств и подчиненных им учреждений и предприятий, а также исполнительными и распорядительными органами местных Советов депутатов трудящихся, кооперативными и иными общественными организациями и должностными лицами. От тех же органов и лиц прокурор вправе требовать представления необходимых документов и сведений.

Все указанные органы, организации и должностные лица обязаны направлять акты и иные документы прокурору, их истребующему, а также представлять необходимые сведения и объяснения.

Генеральный Прокурор СССР и подчиненные ему прокуроры в пределах своей компетенции наделены правом требовать в связи с имеющимися данными о нарушении закона от руководителей министерств, ведомств, учреждений, предприятий, исполнительных и распорядительных органов местных Советов депутатов трудящихся, кооперативных и иных общественных организаций и должностных лиц производства проверок и ревизий деятельности подведомственных им учреждений, предприятий и организаций и подчиненных им должностных лиц.

От должностных лиц и граждан прокурор вправе требовать личных объяснений по поводу нарушений закона.

В отношении должностных лиц и граждан, нарушивших закон, прокурор в зависимости от характера нарушения либо привлекает виновных к уголовной ответ-

ственности, либо принимает меры к привлечению нарушителя к административной или дисциплинарной ответственности.

В необходимых случаях прокурор принимает меры к обеспечению возмещения материального ущерба, причиненного нарушителем закона.

Обнаружив нарушение закона, прокурор не может оставить его без внимания. Он обязан такое нарушение закона опротестовать.

Протест является основным юридическим актом прокурора. Протест приносится прокурором в орган, издавший соответствующий акт, или в вышестоящий орган.

Соответствующие органы обязаны рассмотреть протест прокурора не позднее чем в десятидневный срок.

О принятом по протесту решении извещается прокурор, принесший протест.

Само по себе принесение протеста не означает завершения работы прокурора. Задача прокурора состоит в том, чтобы добиться отмены незаконного акта. В тех случаях, когда протест не удовлетворяется в первой инстанции, прокурор обязан принести протест в вышестоящую инстанцию. Не ограничиваясь принесением протеста или привлечением к ответственности виновного, прокурор обязан исследовать причины нарушения законности.

Протест прокурора на постановление (изданное уполномоченным на то органом), которым то или иное лицо привлекается к административной ответственности, приостанавливает исполнение административного взыскания до рассмотрения протеста соответствующим органом. Кроме протеста, прокурор вправе вносить в государственные органы и общественные организации представления об устранении нарушений закона и причин, способствующих нарушению закона.

Государственный орган или общественная организация обязаны не позднее чем в месячный срок рассмотреть представление прокурора, устранить нарушения закона и причины, способствующие этому нарушению.

Строго применяя закон к нарушителям, прокурор обязан не допускать привлечения к ответственности лиц невиновных.

Прокурорский надзор за правильным рассмотрением уголовных и гражданских дел составляет важную область работы прокуратуры. Прокурор следит за точным

и правильным применением законов при рассмотрении дел, участвуя в подготовительных заседаниях суда, при рассмотрении уголовных дел в суде в качестве государственного обвинителя, или в гражданском процессе, предъявляя гражданский иск или давая заключение; он также приносит протесты на приговоры или решения суда при несоответствии их требованиям закона.

Конституция СССР строго охраняет неприкосновенность личности советского гражданина. Никто не может быть подвергнут аресту без санкции прокурора или постановления суда (ст. 127 Конституции СССР). Прокурор тщательно и всесторонне проверяет законность, обоснованность и необходимость применения этой меры.

Закон предусматривает право прокурора как начать дело, так и вступить в дело в любой стадии процесса, руководствуясь охраной интересов государства и трудящихся.

Осуществляя надзор за законностью и обоснованностью судебных приговоров, прокурор обязан принести протест не только в случаях неправильного оправдания виновного или применения к осужденному мягкой меры наказания, но и тогда, когда, по мнению прокурора, суд осудил невиновного или применил суровую меру наказания, не соответствующую совершенному преступлению.

Важной обязанностью прокуратуры является надзор за законностью при судебном рассмотрении гражданских дел, затрагивающих интересы государства и большого числа советских граждан. Прокурор наблюдает также за исполнением судебных приговоров, за содержанием заключенных в местах заключения.

Прокурор обязан рассматривать заявления и жалобы граждан на нарушения закона, проверять их в установленные законом сроки и принимать меры к восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов граждан.

Во главе прокуратуры стоит Генеральный Прокурор СССР, назначаемый Верховным Советом СССР сроком на семь лет (ст. 114 Конституции СССР).

Прокуратуры образуются: в союзных республиках, автономных республиках, краях, областях, автономных областях, национальных округах, городах республиканского, краевого и областного подчинения и районах.

По решению Генерального Прокурора СССР может создаваться одна прокуратура на несколько административных районов.

В Советской Армии и Военно-Морском Флоте образуются военные прокуратуры военных округов, флотов, соединений и гарнизонов.

На железнодорожном и водном транспорте образуются транспортные прокуратуры округов, железных дорог, водных бассейнов и участков.

Прокуроры союзных и автономных республик, краев, областей и автономных областей назначаются Генеральным Прокурором СССР сроком на пять лет (ст. 115 Конституции СССР).

Прокуроры округов, районов и городов назначаются прокурорами союзных республик с утверждения Генерального Прокурора СССР сроком на пять лет (ст. 116 Конституции СССР).

В отношении военных прокуроров и транспортных прокуроров действует также централизованный порядок их назначения и подчинения.

По Положению о прокурорском надзоре в СССР на должности прокуроров и следователей могут быть назначены лишь лица, имеющие высшее юридическое образование. Лица, окончившие высшие учебные заведения, могут быть назначены на должности только после прохождения ими годичного стажа. Не имеющие юридического образования могут быть в отдельных случаях назначены на должность только с разрешения Генерального Прокурора СССР (ст. 52). Прокурорами краев, областей, автономных областей, округов, городов и районов, а также военными и транспортными прокурорами могут назначаться лица не моложе 25 лет. Это требование объясняется тем, что выполнение прокурорских обязанностей требует необходимого опыта работы, что обеспечивает всестороннее, глубокое рассмотрение возникающих вопросов в процессе осуществления прокурорского надзора за законностью.

3. ЛЕНИНСКИЕ ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И РАБОТЫ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА

В ходе огромной созидательной деятельности Коммунистическая партия Советского Союза выработала основные принципы партийного и государственного руководства. Изучение решений партии и указаний В. И. Ленина, точное и последовательное применение их являются решающим условием для успешной работы советского государственного аппарата.

Подбор и расстановка кадров

В. И. Ленин учил, что главное в организационной работе — подбор людей и проверка исполнения. «*Нам нужна проверка пригодности людей, проверка фактического исполнения... Проверять людей и проверять фактическое исполнение дела* — в этом, еще раз в этом, только в этом теперь гвоздь всей работы, всей политики» [1].

Роль и значение кадров в советском государственном аппарате. Вопрос о кадрах является решающим политическим вопросом социалистического строительства.

Государственный аппарат — прежде всего люди, кадры, приводящие в движение государственную машину и обеспечивающие подчинение аппарата политике.

Социалистическому государству нужны кадры, преданные народу, вооруженные революционной теорией марксизма-ленинизма, удовлетворяющие требованиям деловой квалификации.

---

1 В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 199—200.

Только такие кадры могут быть твердой опорой партии и рабочего класса в государственном аппарате.

В. И. Ленин требовал, чтобы кадры подбирались «а) с точки зрения добросовестности, б) с политической стороны, в) знания дела, г) административных способностей» [1].

В первые годы после Великой Октябрьской социалистической революции у Советского государства было мало своих советских специалистов. В условиях гражданской войны имелись большие трудности в создании нового, советского государственного аппарата. Все лучшие силы рабочего класса и партии были брошены на фронт, а сокращение культурно-воспитательной работы тормозило подготовку необходимых кадров. Однако, как ни трудно было создавать государственный аппарат, Великая Октябрьская социалистическая революция положила конец буржуазным «теориям» о том, что править государством могут только капиталисты, дворяне и их бюрократическое чиновничество. «Мы не утописты,— говорил В. И. Ленин в 1917 году.— Мы знаем, что любой чернорабочий и любая кухарка не способны сейчас же вступить в управление государством... Но мы... требуем немедленного разрыва с тем предрассудком, будто *управлять* государством, нести *будничную*, ежедневную работу управления в состоянии только богатые или из богатых семей взятые чиновники. Мы требуем, чтобы *обучение* делу государственного управления велось сознательными рабочими и солдатами и чтобы начато было оно немедленно, т. е. к обучению этому немедленно *начали* привлекать всех трудящихся, всю бедноту» [2].

Кроме того, в условиях недостаточности кадров своих, советских специалистов социалистическое государство привлекало в аппарат старых буржуазных специалистов. В. И. Ленин рассматривал это явление как одну из новых форм классовой борьбы пролетариата в переходный период [3].

Советская власть, учил В. И. Ленин, должна повернуть на службу тех, кто воспитан капитализмом

---

[1] Ленинский сборник XXIII, стр. 164.
[2] В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 88—89.
[3] См. В. И. Ленин, Соч., т. XXV, изд. 3-е, стр. 6—7.

против трудящихся, установив контроль за деятельностью привлеченных на работу, ставить над ними рабочих комиссаров, пресекать всякие контрреволюционные попытки и одновременно учиться у буржуазных специалистов.

На VIII съезде партии в постановлении и проекте программы Коммунистической партии говорилось «... задача развития производительных сил требует немедленного, широкого и всестороннего использования оставленных нам в наследство капитализмом специалистов науки и техники, несмотря на то, что они в большинстве случаев неизбежно пропитаны буржуазными миросозерцанием и навыками...».

Партия должна, указывалось далее, «не давать ни малейшей политической уступки данному буржуазному слою и беспощадно подавлять всякое контрреволюционное его поползновение, а с другой — так же беспощадно бороться с мнимо-радикальным, на самом же деле невежественным самомнением, будто трудящиеся в состоянии преодолеть капитализм и буржуазный строй, не учась у буржуазных специалистов, не используя их, не проделывая долгой школы рядом с ними» [1].

В. И. Ленин высмеивал тех членов партии, которые не хотели «пачкать руки» использованием буржуазных специалистов и воображали, что они «чистыми коммунистическими руками» построят новое общество.

Работа буржуазных специалистов проходила под бдительным контролем и руководством коммунистов и рабочих.

Одновременно с этим Советская власть готовила кадры собственной производственно-технической интеллигенции, обучала широкие массы трудящихся государственному управлению, поднимала их культуру. «Нам надо, — говорил В. И. Ленин,— во чтобы то ни стало поставить себе задачей для обновления нашего госаппарата: во-первых — учиться, во-вторых — учиться и в-третьих — учиться...» [2].

Враги социализма утверждали, что будто бы рабочий класс не способен самостоятельно управлять государст-

---

[1] «КПСС в резолюциях...», ч. I, стр. 423.
[2] В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 447.

вом и строить хозяйство и культуру на новых, социалистических началах.

Разоблачая буржуазные доводы меньшевика Суханова, считавшего, что будто бы для создания социализма требуется определенный уровень культуры (хотя никто не мог сказать, каков этот определенный «уровень культуры»), В. И. Ленин указывал, что прежде всего необходимо завоевать революционным путем предпосылки для этого определенного уровня, то есть свергнуть власть помещиков и капиталистов, а потом уже на основе рабоче-крестьянской власти и советского строя начать движение к социализму, двинуться догонять другие народы [1].

В переходный период от капитализма к социализму культурная революция является составной частью социалистической революции.

Осуществляя исторические задачи, диктатура пролетариата использует все завоевания науки, техники, культуры, созданные в условиях капитализма. «Нужно взять всю культуру, которую капитализм оставил, и из нее построить социализм. Нужно взять всю науку, технику, все знания, искусство. Без этого мы жизнь коммунистического общества построить не можем. А эта наука, техника, искусство — в руках специалистов и в их головах» [2]. Этим, в частности, объяснялась необходимость использования буржуазных специалистов.

Однако процесс использования не проходил гладко. Советскому государству пришлось столкнуться с сопротивлением высших служащих, буржуазной интеллигенции, которая встретила Советскую власть саботажем [3].

Значительная часть старой интеллигенции, связанная кровно с капиталистами, помещиками и государственным аппаратом царской монархии, после разгрома саботажа, начав работу в советском государственном аппарате, принесла с собой бюрократизм, а контрреволюционная часть этой интеллигенции — и вредительство. Прошедшие в то время судебные процессы по делам о вредительстве (шахтинский процесс, процесс промпартии и др.) явились наглядным свидетельством вредительских действий со

---

1 См. В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 438.
2 В. И. Ленин, Соч., т. 29, стр. 52.
3 См. В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 82—83; т. 30, стр. 109.

стороны контрреволюционно настроенной части буржуазной интеллигенции, которая надеялась на интервенцию. Использование буржузных специалистов явилось борьбой за политическую линию партии, осуществляемую государственным аппаратом, борьбой за соблюдение бдительности в работе государственного аппарата.

После разгрома вредительства в рядах буржуазной интеллигенции произошел раскол. Лучшая часть интеллигенции постепенно втягивалась в работу. Невиданный размах социалистического строительства, успехи пятилеток и перспектива дальнейшего развития страны обеспечили окончательный поворот интеллигенции на сторону Советской власти.

Одновременно с этим проводилась чистка государственного аппарата от классово чуждых элементов, оппортунистов, бюрократов, неисправимых канцеляристов, жуликов и очковтирателей. В результате чистки в 1930—1931 годах из аппарата были изгнаны враждебные советскому строю элементы. Советский аппарат был укреплен новыми кадрами, до конца преданными делу Коммунистической партии.

Но вопрос о социалистических кадрах встал особенно остро, когда социалистическая реконструкция страны привела к созданию передовой техники. Был период, когда все внимание было устремлено на то, чтобы технически перевооружить страну, чтобы создать техническую базу, фундамент для социалистической перестройки всего народного хозяйства. Но когда эта техническая перестройка была совершена, успех дальнейшего движения вперед решали кадры. «Кадры решают все» — этот лозунг относился ко всему государственному аппарату.

Партия и правительство всегда считали, что для успешного выполнения задач, стоящих перед социалистическим государством, необходимой предпосылкой является решение проблемы кадров, в частности качественное улучшение работы по подготовке и повышению квалификации работников.

Июльский Пленум ЦК ВКП(б) 1928 года и ноябрьский Пленум 1929 года специально обсуждали вопрос о кадрах. «Гигантский размах социалистического строительства, осуществление пятилетнего плана, являющегося практическим выражением лозунга партии «догнать и перегнать» передовые капиталистические страны, и, на-

конец, обострение классовой борьбы в стране ставят перед партией во всей широте и остроте проблему кадров в реконструктивный период»[1].

Расширение сети высших учебных заведений, увеличение контингента учащихся в них, передача вузов из ведения наркомата просвещения соответствующим народным комиссариатам в целях повышения их ответственности за подготовку кадров в скором времени дали положительные результаты.

XVI съезд партии одобрил названные выше решения Пленумов ЦК, последующие решения ЦК о реорганизации высшей школы. В частности, съезд, отметив успехи в укреплении командного состава промышленности, признал их недостаточными по сравнению с теми требованиями, которые предъявляет обстановка, и потребовал от руководящих работников промышленности овладеть техническими знаниями в области соответствующих производств.

Была поставлена задача выдвигать на командные посты организаторов из преданных делу специалистов, из молодых инженеров и техников, особенно из рабочих.

Период между XVII и XVIII съездами партии характеризуется как период культурной революции. Следует отметить, что культурная революция относится к тому типу революций, которые происходят постепенно на основе социалистического общественного и государственного строя, создающего все условия для культурного подъема трудящихся.

Чтобы осуществить задачи культурной революции, нужно было развить крупную промышленность, индустриализировать страну, провести электрификацию народного хозяйства, кооперировать сельское хозяйство, вооружить его новой техникой. Надо было создать многочисленные культурные кадры из рабочих и крестьян, вырастить новую, социалистическую интеллигенцию.

Под руководством Коммунистической партии Советское государство за короткие исторические сроки осуществило в стране подлинную культурную революцию.

Важнейшим этапом этой революции явилось всеобщее обязательное первоначальное обучение, которое было введено с 1930 года в СССР в объеме четырехлетней шко-

[1] «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 512.

лы, а в городах и рабочих поселках — в объеме семилетки.

Широкая программа строительства социалистической по содержанию, национальной по форме культуры народов СССР предусматривала организацию разветвленной сети школ на родном языке и обеспечение их кадрами преподавателей, владеющих родным языком, использование национальных кадров в аппарате управления, развитие прессы, театров, кино и других культурных учреждений на родном языке.

Культурная революция выражалась также в росте числа школ и учащихся всех ступеней, в росте числа выпускаемых высшими школами специалистов, в создании новой, советской интеллигенции, вышедшей из рядов рабочего класса, крестьянства, советских служащих.

Уже в 1937 году советскую интеллигенцию на 80—90 процентов составляли выходцы из рядов рабочего класса, крестьянства и других слоев трудящихся.

Рост кадров советской интеллигенции происходит не только за счет лиц, оканчивающих высшие и средние школы. Сюда относятся также инициаторы соревнования, руководители ударных бригад, новаторы производства, практические вдохновители трудового подъема, организаторы рабочих на том или ином участке строительства.

На XVIII съезде партии была поставлена задача— сделать всех рабочих и всех крестьян культурными и образованными; уже в третьей пятилетке осуществить крупный шаг вперед в поднятии культурно-технического уровня рабочего класса до инженерно-технического уровня.

Осуществлению этой задачи тогда помешало вероломное нападение гитлеровской Германии на СССР. В настоящее время эта задача успешно выполняется.

За годы пятой пятилетки высшие учебные заведения СССР выпустили свыше 1 миллиона 120 тысяч специалистов, что на 72 процента больше, чем в четвертой пятилетке.

Теперь социалистическое государство располагает многочисленной новой, народной, социалистической интеллигенцией, культурным отрядом трудящихся.

Советская интеллигенция коренным образом отличается от буржуазной интеллигенции как по своему составу, так и по своему социально-политическому облику.

Семилетний план развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы предусматривает дальнейшее значительное расширение и улучшение подготовки специалистов с высшим и средним образованием. За семилетие будет выпущено из высших учебных заведений 2300 тысяч специалистов, а общее число специалистов с высшим образованием составит в 1965 году более 4,5 миллиона человек (увеличится в полтора раза по сравнению с 1958 годом) [1].

Коммунистическая партия и Советское правительство высоко подняли значение работников умственного труда в условиях социалистического строя.

Кадры, воспитанные славными традициями Коммунистической партии, сыграли огромную роль в величайших достижениях социалистического строительства нашей Родины.

В настоящий период, когда перед советским народом стоят новые величественные задачи, от работников советского государственного аппарата требуются инициатива, настойчивость и энергия в решении их. Быть на страже интересов социалистического государства, а значит, и интересов народа, служить им в полную меру своих сил, способностей и знаний—таковы требования, предъявляемые народом к работникам советского государственного аппарата.

Подбор, расстановка и выдвижение кадров. Кадры являются решающей силой партийного и государственного руководства в проведении политической линии партии. В связи с этим вопросы правильного подбора кадров, выдвижения новых людей, правильной расстановки кадров и их проверки на работе приобретают первостепенное значение.

Коммунистическая партия учит подбирать и расставлять кадры по политическому и деловому признакам. А для этого необходимы хорошее знание людей, систематическое и тщательное изучение их в процессе работы. Только при этом условии обеспечивается правильный подбор кадров.

В Уставе Коммунистической партии Советского Сою-

---

1 См. Н. С. Хрущев, Доклад на внеочередном XXI съезде Коммунистической партии Советского Союза 27 января 1959 г. «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 67.

за говорится, что на любом посту, порученном партией, необходимо неуклонно проводить правильный подбор кадров по их политическим и деловым качествам. Подбор работников по признакам приятельских отношений, личной преданности, землячества и родства несовместим с пребыванием в партии.

Подбирать кадры по политическому признаку — значит подбирать работников, которые заслуживают политического доверия, которые считают политическую линию Коммунистической партии своей линией. То обстоятельство, что в советском обществе нет антагонистических классов, что советское общество едино в морально-политическом отношении, совсем не означает, что можно отбросить политический признак в подборе кадров.

Политическая бдительность при подборе кадров — сильнейшее орудие против вражеских попыток проникнуть в советский государственный аппарат.

Подбирать кадры по деловому признаку — значит подбирать работников, которые пригодны для данной конкретной работы. Политический подход не является, следовательно, единственным и исчерпывающим подходом. Нужны и деловые качества работника.

Деловые же качества во многом зависят от общеобразовательной и специальной подготовки. В настоящих условиях все более и более возрастает роль специальной научной подготовки.

Важность правильного подбора кадров характеризуется и тем фактом, что XIX съезд партии счел нужным определить в Уставе партии нормы поведения коммунистов в деле подбора работников.

На ленинских принципах подбора кадров основываются мероприятия Коммунистической партии и Советского правительства, направленные на укрепление всех участков социалистического строительства квалифицированными, честными и преданными народу кадрами.

Нарушение партийных принципов подбора кадров, то есть подбор их не в соответствии с их политическими и деловыми качествами, приводит к семейственности, подхалимству, круговой поруке, создает благоприятную обстановку для злоупотреблений и т. д.

Не менее порочным является и такой «подбор» кадров, когда все дело сводится к механическому замещению свободных постов.

Невнимание к работе с кадрами наносит ущерб делу социалистического строительства.

Надо сказать, что реализация ленинских указаний по вопросу о кадрах в ряде мест еще не обеспечивается. На XX съезде партии отмечались факты нарушения партийных принципов подбора кадров, когда на руководящие посты нередко выдвигаются неподготовленные работники, неоднократно проваливавшиеся на других участках работы.

Предается забвению сохраняющее свою полную силу решение XII съезда партии о необходимости со всей решительностью проводить, как правило, обязательное на всей территории СССР положение, что директор, не выполнивший своих обязательств, не может быть приглашен вновь на такую же или высшую работу до тех пор, пока он работой на низших должностях не докажет, что им приобретен достаточный опыт для того, чтобы ему вновь можно было доверить серьезное дело [1]. Это требование должно применяться ко всякому работнику независимо от состояния его в той или иной номенклатуре.

На том же XII съезде партии указывалось, что для коренного улучшения советского государственного аппарата потребуются годы упорного и тяжелого труда. «Привлекаемые к работе в государственном аппарате рабочие и крестьяне,— говорилось в резолюции,— должны будут овладеть необходимыми знаниями, опытом и культурой» [2].

С проведением культурной революции в нашей стране все условия для этого созданы. Вполне назрел вопрос об обязательной сдаче испытаний на знание советского государственного аппарата, на знание основ теории и практики науки об управлении, организации труда и т. д.

XVII съезд партии, предусматривая возможность самого широкого продвижения на ответственные командные посты в промышленности, сельском хозяйстве, в культурном строительстве всех честных и знающих инженерно-технических работников, указал на необходимость организации обязательной проверки технической и деловой

---

1 См. «КПСС в резолюциях...» ,ч. 1, стр. 702.
2 «КПСС в резолюциях...», ч. 1, стр. 720.

квалификации работников независимо от партийности через аттестационно-испытательные комиссии [1].

Ряд законодательных актов, постановлений партии и правительства предусматривает для отдельных категорий работников государственного аппарата обязательность получения высшего специального образования.

Постановлением Совета Министров СССР от 15 мая 1943 г. было признано неправильным, когда звание экономиста присваивалось не только окончившим высшие экономические учебные заведения, но и окончившим техникумы, а в отдельных случаях даже лицам, не имеющим среднего образования. Совет Министров СССР запретил присваивать это звание лицам, не имеющим высшего экономического образования [2].

Постановлением ЦК Коммунистической партии эт 5 октября 1946 г. «О расширении и улучшении юридического образования в стране» обязательность высшего образования была предусмотрена для отдельных категорий судебных работников.

В ст. 52 Положения о прокурорском надзоре в СССР, утвержденного законом Верховного Совета СССР от 28 декабря 1955 г., говорится, что на должности прокуроров и следователей назначаются лица, имеющие высшее юридическое образование. Лица, не имеющие высшего юридического образования, лишь в отдельных случаях могут назначаться на эти должности и притом только с разрешения Генерального Прокурора СССР. Можно было бы привести дополнительно еще ряд актов, как, например, по линии органов министерства финансов в отношении старших налоговых инспекторов, участковых налоговых инспекторов,которые должны иметь высшее или среднее специальное образование, а в отдельных случаях — общее среднее образование и определенный стаж практической работы и т. д.

В этой связи следует сказать о подготовке кадров работников по советскому строительству. В настоящее время этот вопрос не получил своего удовлетворительного разрешения. Предпринимавшиеся попытки подготовить кад-

---

[1] См. «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 773.

[2] См. постановление Совета Министров СССР от 15 мая 1943 г. № 527 «О правовом положении лиц, окончивших экономические высшие учебные заведения и экономические факультеты университетов и институтов», СП СССР 1943 г. № 7, ст. 118.

ры этих работников на юридических факультетах университетов не дали нужных результатов, а в юридических институтах подготовка кадров носит специализированный характер, поскольку их готовят в основном для судебных и прокурорских органов. Между тем потребность в хорошо подготовленных работниках по советскому строительству большая.

Повышенные требования к работникам советского государственного аппарата предполагают, безусловно, более широкую подготовку по советскому, хозяйственному, социально-культурному и административно-политическому строительству. Существующие научно-исследовательские институты (Институт права Академии наук СССР и Всесоюзный институт юридических наук) мало занимаются работой по советскому строительству.

В свое время существовал Институт советского строительства [1], который имел своей задачей изучение и научное обобщение проблем диктатуры пролетариата и практического опыта советского строительства.

Институт советского строительства принимал меры к учету и сосредоточению у себя печатных и иных источников по организации и деятельности центральных и местных советских органов, а также советской и иностранной литературы, относящейся к вопросу государственного управления и хозяйства; производил систематическую разработку материала по советскому строительству; устанавливал связь и объединял под своим руководством деятельность местных научных учреждений по советскому строительству, поручая им непосредственное изучение различных отраслей деятельности Советов и привлекая местных работников в качестве корреспондентов Института; производил по своей инициативе, а также по заданиям центральных и местных органов научные исследования по отдельным отраслям советского государственного управления и хозяйства.

В состав членов Института входили работники союзных и автономных республик, краев, областей и губерний.

---

[1] Первоначальное Положение о нем было утверждено Президиумом ВЦИК 13 июня 1925 г. В 1926 году Президиум ЦИК признал состоящей в ведении ЦИК Союза Коммунистическую академию (протокольное постановление 19 марта 1926 г., протокол № 41, п. 18), а при ней Институт советского строительства ЦИК Союза ССР и ВЦИК.

Оказывая помощь партийным и советским органам своими выводами и обобщениями опыта советского строительства, Институт был связан с деятельностью центральных и местных органов. Так, в частности, в 1926—1927 годах Институт выполнял задания ЦКК—РКИ, а также задания ЦК ВКП(б).

Институт принимал участие в организации курсов для председателей и секретарей секций Моссовета, составлял программы курсов по переподготовке работников низового советского аппарата.

Институт изучал низовой советский аппарат, районные, городские и сельские Советы, их исполнительные комитеты, помогая развивать и оживлять их работу, уделяя большое внимание вопросам вовлечения трудящихся в управление государством.

Приведенные краткие данные, связанные с задачами и деятельностью Института советского строительства, выдвигают, как нам кажется, настоятельную потребность в воссоздании подобного института на базе органической связи с практикой и широкого участия в работе Института Советов депутатов трудящихся всех звеньев, практических работников органов общей компетенции и отраслевых органов государственного управления.

Научная разработка вопросов теории советского государственного управления, социалистического строительства не должна строиться в чисто академическом разрезе, в отрыве от практики работы, а иметь своей базой непосредственный опыт практической работы.

Коммунистическая партия не раз отмечала и другие недостатки в подборе и расстановке кадров, например, когда подбор осуществляется исключительно по анкетным данным.

Оказалось забытым в деятельности некоторых органов и требование партии о том, что наряду с правильным использованием старых кадров следует смелее выдвигать на руководящие посты проверенных на практической работе молодых работников. XX съезд потребовал усилить внимание к выдвижению молодых кадров.

На XXI съезде партии вновь указывается на необходимость смелого выдвижения молодых кадров, не противопоставляя их старым кадрам, а сочетая взаимное их использование. Задача состоит в том, чтобы правильно оценить дельных и знающих людей и своев-

ременно выдвигать их, не допускать, чтобы на ответственных постах длительное время находились лица, не справляющиеся с порученным делом, отставшие от жизни. «Вместо того, — говорилось в докладе Н. С. Хрущева, — чтобы освобождаться от таких работников, их нередко переставляют с одного места на другое, переводят из района в район, из области в область, что порождает застой, мешает притоку свежих сил»[1].

Вместе с тем необходимо использовать старые кадры, активно и плодотворно поработавшие на благо нашей Родины, но по возрасту или в результате других причин не могущие в настоящее время с необходимой энергией и активностью вести порученное дело. «Большой опыт и знания этих товарищей необходимо использовать, предоставив им работу, соответствующую их физическим возможностям и способностям»[2].

Июньский (1959 г.) Пленум ЦК КПСС вновь уделил большое внимание работе с кадрами. Пленум указал на необходимость повысить ответственность командных кадров промышленности и строительства за порученное дело, воспитывать их в духе строгого соблюдения государственной дисциплины, высокой требовательности, непримиримости к недостаткам. «Нужно смелее выдвигать молодых специалистов, руководствуясь при этом ленинским указанием о сочетании старых и молодых кадров»[3].

Выдвигая новые кадры советского государственного аппарата, партия и социалистическое государство повышают деловую квалификацию и идейно-политический уровень советских работников.

Устав Коммунистической партии требует от коммунистов быть примером в труде, овладевать техникой своего дела, непрерывно повышать свою производственную, деловую квалификацию, работать над повышением своей сознательности, над усвоением основ марксизма-ленинизма.

Коммунистическая партия указывает на недопустимость самоуспокоения, когда некоторым работникам кажется, что они в своей практике, иногда сравнительно

---

1 Н. С. Хрущев, Доклад на внеочередном XXI съезде Коммунистической партии Советского Союза 27 января 1959 г. «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 136.

2 Там же.

3 «Правда» 30 июня 1959 г.

долгой, достигли якобы такого совершенства, что им уже дальше некуда идти.

Непременное требование партии к работнику советского аппарата—уметь политически, принципиально, по-государственному подходить к явлениям, с которыми приходится сталкиваться, искать новых путей для усовершенствования, не бояться трудностей преодолевать их, обобщать опыт практической работы.

От каждого работника государственного аппарата требуется хорошо знать порученное ему дело, практику работы, отчетливо представлять себе весь объем своих обязанностей, своих прав, которыми он должен умело пользоваться.

Особое внимание уделяется подбору руководящих кадров. Руководитель несет личную ответственность за подчиненных ему работников и за уровень их знаний. «Политический руководитель,— говорил В. И. Ленин,— отвечает не только за то, как он руководит, но и за то, что делают руководимые им. Этого он иногда не знает, этого он часто не хочет, но ответственность ложится на него» [1].

Каждый руководитель в советском государственном аппарате не может ограничиваться так называемым общим руководством, общим наблюдением, а конкретное руководство требует серьезных знаний техники дела. Люди, не желающие изучать свое дело,— учит Коммунистическая партия, — не могут выполнять стоящие перед ними задачи и должны быть устранены от руководства и переведены на другие, менее ответственные должности.

Не может быть терпимо такое положение, когда отдельные руководители направляют на места многочисленные письменные указания, а сами не бывают там, не знают кадры, не обобщают практику их работы, не распространяют передовой опыт.

Советские руководители должны быть компетентными людьми, учит В. И. Ленин. Руководители должны «уметь сначала посчитаться с тем, что наука уже выработала, сначала спросить, проверены ли факты, сначала добиться изучения (в докладах, в печати, на собраниях и проч.) — изучения того, где именно мы сделали ошибку, и лишь на этой основе исправлять делаемое» [2].

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 32, стр. 15.
[2] В. И. Ленин, Соч., т. 32, стр. 121.

Наряду с централизацией дела подбора и расстановки кадров, заботливым выращиванием их во весь рост поставлена и осуществляется задача по коммунистическому воспитанию советских кадров. Широко развернута борьба за ликвидацию мелкобуржуазных привычек, за укрепление трудовой и государственной дисциплины в учреждениях, за поднятие теоретического уровня и политической закалки наших кадров.

Идейно-политическое воспитание кадров. Особо серьезное значение имеет идейно-политическое воспитание работников советского аппарата. Это необходимое условие для четкой деятельности аппарата, для повышения культуры работы, для поднятия дисциплины и ответственности.

Как известно, подготовка молодых кадров происходит по отдельным отраслям науки и техники, по специальностям. Но наряду с этим есть одна наука, знание которой обязательно для работников всех отраслей аппарата,— это марксизм-ленинизм.

Для кадров советского государственного аппарата, осуществляющих в повседневной практической деятельности социалистического государства внутреннюю и внешнюю политику, этот вопрос имеет решающее значение. Идеологическая подготовка кадров дает возможность свободно ориентироваться во внутренней и международной обстановке.

Идейно-политическим воспитанием масс руководит Коммунистическая партия. Целями коммунистического воспитания продиктованы постановления ЦК КПСС по идеологическим вопросам.

Эти исторические партийные решения поставили перед советским государственным аппаратом задачу обеспечить резкий подъем уровня всей идеологической работы.

Подготовка и переподготовка кадров имеют целью помочь им овладеть марксистско-ленинской наукой, вооружить их знанием законов общественного развития, знанием экономики страны и экономической политики Советского государства, правильным пониманием вопросов международного положения и советской внешней политики.

Проведена перестройка сети партийных школ и курсов. Создана Высшая партийная школа для подготовки партийных и советских работников республиканского, краево-

го и областного масштаба [1]. Созданы межобластные и межреспубликанские партийные школы с четырехлетним сроком обучения, которые дают законченное высшее образование [2].

При ЦК КПСС образована Академия общественных наук, ставящая своей задачей подготовку кадров теоретических работников для центральных партийных учреждений, ЦК компартий союзных республик, крайкомов и обкомов, а также квалифицированных преподавателей высших учебных заведений и теоретических работников научно-исследовательских учреждений и научных журналов [3].

XX съезд партии поставил перед всеми партийными и советскими органами задачу — улучшить идейно-политическое воспитание кадров и указал, что наиболее важным в области идеологической работы является преодоление отрыва пропаганды от практики коммунистического строительства. «Задача пропаганды,— говорится в резолюции по отчетному докладу ЦК КПСС,— состоит не только в том, чтобы разъяснять теорию марксизма-ленинизма, но и способствовать практическому претворению ее в жизнь» [4].

Одним из основных методов коммунистического воспитания советских кадров в духе преданности и честного служения нашей родине, нашему народу являются критика и самокритика.

Решительное вскрытие и устранение недостатков в работе советского государственного аппарата — лучший способ постоянного совершенствования советского аппарата, укрепления и роста его кадров.

Непримиримость к недостаткам, к попыткам замазать ошибки того или иного учреждения, работника, борьба против парадного благополучия и упоения успехами яз-

---

[1] См. постановление ЦК ВКП(б) от 2 августа 1946 г. «О подготовке и переподготовке руководящих партийных и советских работников», «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 1019—1027.

[2] См. постановление ЦК КПСС от 26 июня 1956 г. «О мерах по дальнейшему улучшению подготовки руководящих партийных и советских кадров», «Справочник партийного работника», Госполитиздат, 1957, стр. 410—415.

[3] См. постановление ЦК ВКП(б) от 2 августа 1946 г. «О подготовке и переподготовке руководящих партийных и советских работников», «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 1019—1027.

[4] «Резолюции XX съезда Коммунистической партии Советского Союза», Госполитиздат, 1956, стр. 24.

ляются неотъемлемыми качествами каждого служащего советского государственного аппарата.

От советского руководителя требуется всемерно развертывать самокритику и критику, прислушиваться к ней, уметь делать из нее правильные выводы. И, наоборот, тот, кто боится критики, зажимает ее, не прислушивается к голосу трудящихся, не может быть советским руководителем.

На важнейшее значение самокритики как движущей силы развития советского общества указывалось еще на XV съезде ВКП(б) [1].

Характерными особенностями критики и самокритики являются ее высокая принципиальность, конкретность и целеустремленность. Нам нужна не всякая критика и самокритика, а такая, которая служит интересам народа, помогает строительству коммунистического общества.

Примером может служить социалистическое соревнование, которое представляет собою деловую революционную самокритику масс, опирающуюся на творческую инициативу миллионов трудящихся.

Социалистическое соревнование содействует формированию нового типа работника и выражает новое отношение людей к труду, к орудиям труда и друг к другу.

На основе социалистического соревнования советский народ под руководством Коммунистической партии достиг знаменательных успехов в осуществлении социалистического строительства.

В дальнейшем совершенствовании и укреплении советского государственного аппарата социалистическое соревнование в сочетании с деловитостью является мощным средством в системе организационных мероприятий социалистического государства.

Теоретическую подготовку кадров партия сочетает с закалкой их на практической работе, на борьбе с трудностями. Марксистско-ленинское воспитание кадров имеет решающее значение в борьбе за их укрепление.

Марксистско-ленинскому воспитанию кадров должно уделяться особенно большое внимание в связи с осуществлением великих задач, выдвинутых семилетним планом развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы.

---

[1] См. «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 320.

Требуется еще большая настойчивость, чтобы добиться теснейшей связи идеологической работы с решением практических задач, обеспечить творческое усвоение теории и опыта КПСС, повышать политическую бдительность, вести непримиримую борьбу с буржуазной идеологией, различного рода ревизионистскими взглядами.

В утвержденных XXI съездом КПСС контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы подчеркивается, что самое непосредственное, живое участие в пропагандистско-агитационной работе должны принимать все руководящие кадры. Это требование вытекает из ленинского указания на необходимость личного участия руководящих кадров в воспитании масс, так как без этого нет ни настоящей политической деятельности, ни организаторской работы [1].

Проверка исполнения и контроль

Проверка исполнения наряду с подбором кадров является главным в организационной работе.

Систематическая и оперативная проверка выполнения директив партии и правительства — решающее условие правильного руководства, дальнейшего совершенствования государственного аппарата.

Важнейшее ленинское требование к организации деятельности государственного аппарата состоит в том, что необходимо проверять людей, проверять фактическое исполнение дела. Проверка исполнения неотделима от конкретного, оперативного руководства и обязательна для всех советских учреждений и их руководителей.

Правильная организация проверки исполнения имеет решающее значение в борьбе с бюрократизмом и канцелярщиной. Только в результате хорошо поставленной проверки исполнения можно обнаружить бюрократов и канцеляристов и предупредить недостатки и прорывы.

В. И. Ленин подчеркивал, что проверка исполнения заключается в уменьшении бумажности, волокиты, большего обдумывания и ответственности руководителей. Проверка фактического исполнения означает: «...съезди,

---

[1] См. «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», «Правда» 8 февраля 1959 г.

посмотри, прочти, проверь, ты ответишь за ротозейство». И далее: «...проверять работу, докапываться до сути, школить, учить, пороть всурьез. Изучать людей, искать **умелых** работников. В этом суть теперь; все приказы и постановления — грязные бумажки без этого» [1].

Проверка исполнения оправдывает себя только тогда, когда за ней следует исправление недостатков, когда она повышает ответственность работников и одновременно учит их, помогает им налаживать дело. Она достигает цели только тогда, когда проводится систематически.

Проверка исполнения, связанная с проверкой людей, воспитывает работников, позволяет улучшать кадры аппарата и избавляться от бюрократических элементов, лодырей. Она неразрывно связана с революционной бдительностью.

Цель проверки исполнения заключается прежде всего в том, чтобы вскрыть недостатки, выявить беззакония, помочь честным работникам, наказать неисправимых и добиться выполнения принятого решения, изучить опыт и на основе его обеспечить наиболее правильное, выгодное решение поставленной задачи. Если в процессе проверки исполнения выясняется необходимость отмены или исправления принятого решения ввиду его ошибочности или неточности, равно как и устарелости, обязанностью проверяющего является безотлагательная постановка вопроса об этом в соответствующих органах.

Исполнение заданий проверяется не только в канцелярии, по отчетам, но прежде всего на местах, где сразу видны фактические результаты исполнения.

Проверку исполнения требуется осуществлять вслед за принятием решения или дачей поручения, а не спустя длительный срок, когда обнаружится провал в работе. Запоздалая проверка не может предупредить недостатков в исполнении задания.

Порочной является встречающаяся иногда практика, когда по результатам проверки выполнения, как правило, принимаются новые решения, что ослабляет силу и значение ранее принятых решений, снижает ответственность руководителей ведомств за точное и неуклонное выполнение заданий. Суть проверки исполнения состоит не в том, чтобы плодить новые решения, а в том, чтобы оператив-

---

1 В. В. Ленин, Соч., т. 35, стр. 462.

но обеспечивать безусловное выполнение ранее изданных решений и тем самым укреплять государственную дисциплину во всех звеньях советского государственного аппарата.

Смысл проверки исполнения не сводится только к «ловле» нарушителей, а имеет целью прежде всего своевременно обеспечить точное выполнение заданий, а также выяснить причины, порождающие нарушения.

Односторонняя борьба только с нарушителями разного рода директив без борьбы с самими нарушениями и причинами, их порождающими, сохраняет корни различных отрицательных явлений, вызывающих новые нарушения и новых нарушителей.

Систематическая проверка исполнения требует обобщения материалов проверки, разработки мероприятий по устранению этих причин и оказание помощи в проведении этих мероприятий. Проверка исполнения нужна прежде всего для того, чтобы узнать самого работника и его деловые качества, чтобы узнать достоинства и недостатки исполнительного аппарата, чтобы установить достоинства и недостатки самого решения.

Важнейшим методом проверки исполнения является участие в ней широких масс. Проверка снизу — наиболее действенная форма проверки работы руководителей. Трудно найти правильное решение вопроса без учета опыта масс, а также организовать исполнение решения и проверку без прямой помощи с их стороны.

Проверка исполнения сверху будет действенна, если она сочетается с проверкой снизу, со стороны широкого актива трудящихся масс.

В. И. Ленин придавал исключительное значение сигналам, идущим снизу, критике, с которой выступают рабочие и крестьяне на собраниях, письмам и жалобам трудящихся.

Повседневно укреплять связь с массами, своевременно откликаться на запросы и нужды трудящихся, разъяснять им смысл политики и решений партии, памятуя, что сила и непобедимость нашей партии — в ее кровной и неразрывной связи с народом, — одна из основных обязанностей, предусмотренных Уставом Коммунистической партии Советского Союза.

Формы и методы проверки исполнения разнообразны. Главнейшими из них являются: выезд на место, внима-

тельный анализ работы по поступающей информации, вызов руководителей местных организаций с докладами, проведение производственно-хозяйственных активов, производственных совещаний и т. д.

Главным условием успеха проверки исполнения являются непосредственная живая связь с местами, изучение положения дел на месте. Работник, проверяющий исполнение директив, не должен сводить свою задачу к фотографированию существующего положения. Его обязанность — внимательно проверить, вскрыть недостатки, помочь исправить их по-оперативному на месте, рекомендовать положительные методы работы.

Организационные формы проверки исполнения различны. Одной из форм является глубокий анализ работы по поступающей информации с мест. Эта форма является действенной при условии, что доклады, отчетность и статистика объективно отражают состояние дела.

Правильной постановке учета и отчетности Коммунистическая партия и Советское правительство уделяли большое внимание. Основная линия в этом вопросе заключалась в создании краткой и ясной отчетности [1].

Контролю и проверке исполнения за работой всех звеньев государственного и хозяйственного аппарата В. И. Ленин придавал огромное значение. «Учет и контроль — вот *главное*,—писал он, — что требуется для «налаженния», для правильного функционирования *первой фазы* коммунистического общества» [2], и далее «До тех пор, пока наступит «высшая» фаза коммунизма, социалисты требуют *строжайшего* контроля со стороны общества и *со стороны государства* над мерой труда и мерой потребления...» [3].

Контроль в советском государственном управлении не является какой-то обособленной, самодавлеющей функцией. Это — одно из непременных условий для организации правильного руководства всеми звеньями советского государственного аппарата. Систематический и предупредительный контроль значительно повышает качество их работы. Контроль на любом участке прежде всего создает систему персональной ответственности, своевременно

---

[1] См. «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 324.
[2] В И Ленин, Соч., т. 25, стр. 444.
[3] В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 441.

выявляет недостатки и создающиеся трудности, содействуя их устранению и предупреждению.

«Было бы неверно думать, — говорилось в отчетном докладе ЦК КПСС XX съезду партии, — что контролировать нужно только нерадивых работников. Контроль необходим и за работой честных людей, ибо контроль — это прежде всего порядок, он дисциплинирует работников, предупреждает от ошибок, повышает их ответственность за порученное дело»[1].

XXI съезд КПСС, определив главное направление в развитии социалистической государственности по линии всемерного развития демократии, тем самым еще более усилил значение контроля снизу за деятельностью государственного аппарата, а также роль общественных организаций, в особенности профсоюзов, в осуществлении контроля в различных областях государственного управления[2].

Июньский (1959 г.) Пленум ЦК КПСС одобрил принятые ЦК КПСС меры по повышению роли партийного и государственного аппарата как в центре, так и на местах в усилении контроля за выполнением решений партии и правительства во всех звеньях государственных, партийных, хозяйственных и других организаций. Пленум ЦК КПСС указал на необходимость поддерживать творческую инициативу профсоюзных и комсомольских организаций в осуществлении общественного контроля, памятуя, что контроль снизу наиболее эффективно помогает выявлять и своевременно устранять недостатки в работе[3].

Контроль может быть внешним, осуществляемым различными органами государственного управления, либо внутренним, осуществляемым внутри данного ведомства или предприятия собственными силами. В обоих случаях контроль носит административный характер, так как он осуществляется при выполнении функций, возложенных на данный орган. Контроль, осуществляемый общественными организациями трудящихся, является общественным.

---

1 Н. С. Хрущев, Отчетный доклад Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза XX съезду партии, Госполитиздат, 1956, стр. 109.

2 См. Резолюцию XXI съезда Коммунистической партии Советского Союза по докладу товарища Н. С. Хрущева «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 29.

3 См. «Правда» 30 июня 1959 г.

Содержание, формы, методы советского государственного контроля менялись на различных этапах развития социалистического государства.

Первые шаги в установлении контроля в Советском государстве выразились в организации рабочего контроля.

Существовавшие органы государственного контроля осуществляли более узкие задачи, ограниченные вопросами финансового контроля. Впоследствии государственный контроль реорганизуется. По постановлению СНК РСФСР от 23 января 1918 г. перед государственным контролем была поставлена задача — «искоренение бюрократической волокиты». Но государственный контроль, аппарат которого еще не был к тому времени подвергнут коренной ломке и чистке, не мог дать ощутимых результатов и обеспечить выполнение задач, поставленных Коммунистической партией и Советским правительством. Деятельность контрольного аппарата сводилась к формальному надзору, носила бюрократический характер.

На основе декрета ВЦИК от 9 апреля 1919 г. «О государственном контроле» задачи его были значительно расширены. К осуществлению контроля над органами управления стали привлекаться рабочие и крестьяне.

Перед государственным контролем была поставлена задача превратиться из органа формального контроля в орган народного социалистического контроля, накопления опыта строительства и постоянного совершенствования всех механизмов Советской власти [1].

Дальнейший опыт социалистического строительства позволил еще более уточнить задачи контроля. Был выдвинут вопрос о преобразовании Наркомата государственного контроля в Наркомат рабоче-крестьянской инспекции (РКИ), получивший свое разрешение в феврале 1920 года [2]. 9 января 1922 г. ВЦИКом было утверждено Положение о Народном комиссариате рабоче-крестьянской инспекции. Это был единый орган социалистического контроля, через который Советское государство при непосредственном участии рабочих и крестьян, осуществляло надзор за деятельностью всех государственных учреждений и предприятий, а также организа-

---

[1] СУ РСФСР 1919 г. № 12, ст. 122.
[2] СУ РСФСР 1920 г. № 16, ст. 94.

ций в центре и на местах [1]. Местными органами РКИ были губернские и уездные (или районные) инспекции при исполнительных комитетах, инспекции экстерриториального характера (военно-морская и путей сообщения) и ячейки содействия РКИ, образуемые по соглашению с ВЦСПС и его органами на местах.

Переход к нэпу вновь ставит вопрос о пересмотре задач, форм и методов деятельности РКИ. В своих статьях «Лучше меньше, да лучше» и «Как нам реорганизовать Рабкрин» В. И. Ленин выдвинул план реорганизации РКИ путем слияния партийного и советского контроля, путем объединения Наркомата рабоче-крестьянской инспекции и Центральной контрольной комиссии ВКП(б). Постановлением ЦИК и СНК СССР от 6 сентября 1923 г. народные комиссариаты рабоче-крестьянской инспекции союзных республик были реорганизованы и рабоче-крестьянская инспекция была освобождена от ряда функций; все силы РКИ были сосредоточены на вопросах усовершенствования государственного аппарата согласно принципам научной организации труда, производства и управления [2].

Новым Положением от 12 ноября 1923 г. [3] перед объединенным ЦКК-НК РКИ были поставлены задачи: практически и теоретически изучать дело управления и проводить в жизнь практические мероприятия по рационализации техники управления; проверять деятельность всех государственных и общественных учреждений и предприятий; выполнять отдельные специальные задания и поручения высших органов власти, а также контролировать и наблюдать за планомерным проведением в жизнь постановлений и решений этих органов.

Рабоче-крестьянским инспекциям было предоставлено право производить ревизионно-инспекционные обследования, получать беспрепятственно от всех учреждений, предприятий и организаций необходимые данные, вызывать руководителей и сотрудников учреждений и организаций для объяснений и на совещания, делать предложения об увольнении отдельных должностных лиц или о

---

[1] См. декрет ВЦИК от 9 января 1920 г. (СУ РСФСР 1922 г. № 32, ст. 384).

[2] СУ РСФСР 1923 г. № 99, ст. 983 и ст. 984.

[3] СУ РСФСР 1923 г. № 109—110, ст. 1042.

наложении на них дисциплинарных взысканий. Представители Наркомата РКИ имели право участвовать с совещательным голосом во всех постоянных органах, а также комиссиях и совещаниях, организуемых в центре и на местах. РКИ предоставлялось право приостанавливать явно незаконные распоряжения и действия ревизуемых учреждений, а также возбуждать против виновных лиц преследование в административном и судебном порядке.

Наркомат РКИ через состоящие при нем бюро жалоб и заявлений осуществлял прием жалоб и заявлений о недостатках в работе государственного аппарата, о пренебрежительном отношении к трудящимся со стороны работников аппарата и т. п.

Права РКИ были значительно расширены постановлением ЦИК и СНК СССР от 4 мая 1927 г.[1]. Предложения РКИ об упрощении и сокращении отчетности, ликвидации излишних органов, сокращении штатов, уменьшении накладных расходов, о наложении дисциплинарных взысканий, а также увольнении от должности и т. д. являлись для обследуемых органов обязательными к исполнению.

Условия невиданных темпов развития социалистического хозяйства потребовали усилить проверку фактического исполнения директив партии и правительства, а также дальнейшего укрепления государственной дисциплины. По постановлению ЦИК и СНК Союза ССР от 24 декабря 1930 г. для проверки фактического исполнения директив партии и правительства была организована при Совете Министров СССР Комиссия исполнения[2], а затем постановлением ЦИК и СНК СССР от 13 февраля 1931 г. аналогичные комиссии были образованы при Советах Народных Комиссаров союзных и автономных республик, краевых и областных исполнительных комитетах. Наркоматы РКИ СССР и союзных республик сосредоточивали свое внимание на систематическом изучении и обследовании государственного аппарата в целях его дальнейшего улучшения.

На основе решения XVII съезда партии постановлением ЦИК и СНК Союза ССР от 11 февраля 1934 г.[3]

---

[1] СЗ СССР 1927 г. № 22, ст. 247.
[2] СЗ СССР 1931 г. № 2, ст. 18.
[3] СЗ СССР 1934 г. № 9, ст. 58.

РКИ была упразднена, как уже сыгравшая свою положительную роль, и была создана Комиссия советского контроля при СНК СССР.

Советский контроль распространялся на советский государственный аппарат сверху донизу.

По утвержденному Положению в задачи Комиссии советского контроля при СНК СССР входило: предупреждать срывы выполнения постановлений и распоряжений правительства, выявлять конкретных виновников этих срывов, а также недостатки в работе учреждений.

Полная победа социалистического строя, возросшее социалистическое хозяйство и усложнившееся в силу этого государственное управление, дальнейшее укрепление экономической и оборонной мощи страны, необходимость всемерной мобилизации скрытых резервов и строжайшей экономии в расходах — все это вместе взятое поставило перед советским контролем еще более ответственные задачи.

Потребовалось усиление контроля над учетом и расходованием материальных ценностей и государственных денежных средств.

Такой контроль был возложен на специальный орган—союзно-республиканский народный комиссариат государственного контроля СССР, образованный 6 сентября 1940 г.[1], с 1946 года — Министерство государственного контроля СССР.

В практической деятельности Министерства государственного контроля одна из важнейших задач — борьба за улучшение работы государственного аппарата — не заняла должного внимания. Однако, как отмечалось не раз в печати, Министерство государственного контроля СССР, как и министерства государственного контроля

---

[1] См. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 6 сентября 1940 г., «Ведомости Верховного Совета СССР» 1940 г. № 31; постановление СНК СССР от 15 октября 1940 г., СП СССР № 28, ст. 673; Указ Президиума Верховного Совета СССР от 23 сентября 1948 г. «Об изменении и дополнении Указа Президиума Верховного Совета СССР от 6 сентября 1940 г. «Об образовании Народного комиссариата государственного контроля СССР», «Ведомости Верховного Совета СССР» 1948 г. № 39.

См. также Положение о Министерстве государственного контроля СССР, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 6 марта 1951 г., и Положение о Министерстве государственного контроля РСФСР, СП РСФСР 1946 г. № 7, ст. 35.

союзных республик, слабо занимались работой государственного аппарата, а именно: изучением вопросов его организации и деятельности, структурного построения, анализом методов работы, выявлением ненужных звеньев, штатных излишеств и т. д.

Продолжительное время Министерство государственного контроля не уделяло должного внимания привлечению трудящихся масс к проверкам работы учреждений, предприятий и организаций, к мероприятиям по борьбе с бюрократизмом и волокитой [1]. О недостатках в работе Министерства государственного контроля говорилось не раз на страницах советской печати [2].

Реорганизация управления промышленностью и строительством, произведенная на основе закона Верховного Совета СССР от 10 мая 1957 г., потребовала более быстрой перестройки содержания и методов работы государственного контроля, значительного усиления контроля на местах, в экономических административных районах страны.

В связи с новыми условиями, возникшими в результате перестройки управления промышленностью и строительством, а также в целях лучшей проверки исполнения решений правительства Указом Президиума Верховного Совета СССР от 23 августа 1957 г. союзно-республиканское Министерство государственного контроля СССР было упразднено и образована Комиссия советского контроля Совета Министров СССР [3]. В союзных республиках образованы комиссии советского контроля Советов Министров союзных республик [4].

Созданы отраслевые органы государственного уп-

---

[1] См. приказ министра государственного контроля СССР от 21 июля 1954 г. № 381 «Об улучшении организации контрольно-ревизионной работы и внесении изменений в установленный ранее порядок осуществления государственного контроля».

[2] См., например, И. Н. Ананов, Улучшить работу органов государственного контроля в области совершенствования советского государственного аппарата, «Советское государство и право» 1956 г. № 2, стр. 27—35.

[3] См. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 23 августа 1957 г. «Об образовании Комиссии советского контроля Совета Министров СССР», «Ведомости Верховного Совета СССР» 1957 г. № 18.

[4] См., например, Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 14 октября 1957 г. «Об образовании Комиссии советского контроля Совета Министров РСФСР».

равления специально для выполнения контрольных функций: Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР и министерств финансов союзных республик, специальные инспекции, например, государственная санитарная инспекция, охотничья инспекция, государственные инспектора по торговле автономных республик, управлений торговли исполкомов краевых, областных и городских городов республиканского (РСФСР) подчинения Советов депутатов трудящихся, котлонадзор и другие.

Функции контроля осуществляют и такие органы, как Госплан СССР, Государственный комитет Совета Министров СССР по труду и заработной плате и другие Государственные комитеты.

Призванные осуществлять планирование и координирование деятельности министерств и ведомств общегосударственные органы Совета Министров СССР осуществляют также контроль и инспектирование министерств и ведомств в пределах отведенной им компетенции и наделены правом давать обязательные для министерств и ведомств указания.

Контроль, осуществляемый Комиссией советского контроля Совета Министров СССР и комиссиями советского контроля Советов Министров союзных республик. По Положению о Комиссии советского контроля Совета Министров СССР[1] на нее возлагаются проверка от имени Правительства СССР фактического исполнения его решений по важнейшим вопросам народного хозяйства, изучение структуры и вопросов работы государственного аппарата, контроль за проведением строжайшего режима экономии, за правильным и целесообразным расходованием денежных средств и материальных ценностей.

Своей деятельностью Комиссия советского контроля помогает преодолевать возможные проявления ведомственных и местнических тенденций, идущих вразрез с общегосударственными интересами, и ведет активную борьбу с бюрократизмом и волокитой.

Вся деятельность Комиссии советского контроля строится на основе тесной связи с советскими, партийными, профсоюзными, комсомольскими и другими обществен-

---

[1] Положение утверждено постановлением Совета Министров СССР от 18 декабря 1957 г. № 1408, СП СССР 1957 г. № 16, ст. 163.

ными организациями и опирается на широкие массы рабочих, колхозников и служащих.

Главная задача Комиссии советского контроля — устранять на местах недостатки, вскрытые в работе советских, хозяйственных и кооперативных организаций, и принимать меры к предотвращению их в дальнейшем. В этих целях результаты проверок вносятся на обсуждение партийных, советских, хозяйственных и кооперативных организаций, а в необходимых случаях обсуждаются на хозяйственных активах, собраниях рабочих, служащих, колхозников и освещаются в печати. На рассмотрение Правительства СССР вносятся лишь те вопросы, которые требуют его решения.

Комиссия советского контроля Совета Министров СССР осуществляет возложенные на нее обязанности как непосредственно, так и с помощью комиссий советского контроля Советов Министров союзных республик.

Для участия в проверке Комиссия советского контроля имеет право привлекать в качестве экспертов специалистов и других сведущих лиц предприятий, научно-исследовательских, проектных и конструкторских организаций и других учреждений, а в необходимых случаях создавать экспертные комиссии.

Контроль в Вооруженных Силах осуществляется Комиссией советского контроля Совета Министров СССР по согласованию с Министром обороны СССР.

Комиссия советского контроля Совета Министров СССР имеет право давать должностным лицам предприятий, организаций и учреждений обязательные для них указания о ликвидации вскрытых недостатков и нарушений, одновременно извещая об этом руководителей соответствующих министерств, ведомств и совнархозов, требовать от руководителей предприятий, учреждений и организаций документы и объяснения по вопросам, входящим в компетенцию Комиссии советского контроля. Руководители проверяемых предприятий, организаций и учреждений обязаны безотлагательно устранять вскрытые нарушения и недостатки и о результатах сообщать Комиссии советского контроля.

Комиссии советского контроля Совета Министров СССР предоставлено право применять в отношении руководителей и других должностных лиц советского и хозяйственного аппарата, срывающих исполнение решений

правительства и нарушающих государственную дисциплину, допускающих волокиту и бюрократизм, следующие меры дисциплинарных взысканий: на вид, выговор, строгий выговор, а также отстранять от занимаемой должности. Отстранение от должности лиц, назначаемых Советом Министров СССР и Советами Министров союзных республик, производится Комиссией советского контроля Совета Министров СССР с согласия соответственно Совета Министров СССР и Совета Министров союзной республики.

Комиссии советского контроля Совета Министров СССР предоставлено право производить денежный начет на должностных лиц, причинивших своими неправильными действиями ущерб государству, кооперативной или другой общественной организации. Денежные начеты производятся в соответствии с утвержденными Правительством СССР правилами в размере причиненного ущерба государству и организациям, но не свыше трехмесячной суммы заработной платы должностного лица, на которого сделан начет. Денежные начеты взыскиваются в бесспорном порядке бухгалтерией предприятия, учреждения или организации на основании выписок из приказа о начетах[1].

При обнаружении злоупотреблений и иных преступных действий Комиссия советского контроля направляет материалы в органы прокуратуры для расследования.

Комиссия советского контроля Совета Министров СССР образуется в составе председателя Комиссии, назначаемого Верховным Советом СССР, заместителей председателя и членов Комиссии, назначаемых Советом Министров СССР. В состав членов Комиссии входят по одному представителю от ВЦСПС и ЦК ВЛКСМ. Комиссия советского контроля на своих регулярно проводимых заседаниях рассматривает вопросы организации работы по осуществлению контроля, итоги проверок, заслушивает отчеты руководителей отделов. По обсуждаемым вопросам Комиссия принимает соответствующие постановления.

В пределах союзных республик аналогичные обязанности осуществляют комиссии советского контроля Советов Министров союзных республик.

---

[1] Правила производства денежных начетов утверждены постановлением Совета Министров СССР от 15 июля 1958 г. № 750, СП СССР 1958 г. № 13, ст. 103.

В крупных экономических административных районах, расположенных вне центров союзных республик, создаются группы контролеров по пять—десять человек за счет уменьшения числа работников в центре и упразднения постоянных контролеров на предприятиях, в портах, на железных дорогах и в военных округах. Эти группы контролеров ведут свою работу под руководством комиссий советского контроля союзных республик[1].

Контроль, осуществляемый специальными органами в определенной отрасли работы. Такими органами, например, являются: Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР и контрольно-ревизионные управления министерств финансов союзных республик, различного рода специальные государственные инспекции (торговая, санитарная и др.).

Специальные органы отраслевого контроля обладают более узким объемом прав по сравнению с комиссиями советского контроля Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик.

Они строго ограничены в своей деятельности только лишь определенной отраслью государственного управления или определенной специальной компетенцией. Вместе с тем государственный контроль, осуществляемый комиссиями советского контроля, распространяется и на специальные органы отраслевого контроля, если не предусмотрено особых изъятий.

Финансово-кредитный контроль. Финансово-кредитный контроль имеет своей целью обеспечение государственной финансовой дисциплины. Она выражается в точном и своевременном выполнении всеми органами своих финансовых обязательств перед государством, в соблюдении величайшей бережливости народных средств путем разумного и экономного их использования, в расходовании бюджетных средств и предоставленных кредитов по прямому назначению, в соблюдении строжайшего режима экономии.

Коммунистическая партия и Советское правительство не раз указывали на то, что одним из важнейших мероприятий, обеспечивающим выполнение народнохозяйственных планов, являются контроль рублем со стороны финан-

---

[1] СП СССР 1957 г. № 10, ст. 104.

совых органов за всеми предприятиями и учреждениями и соблюдение последними режима экономии.

Особое значение приобретает борьба за строжайший режим экономии в выполнении семилетнего плана (1959—1965 гг.), когда каждый процент снижения издержек производства выражается колоссальной цифрой, превышающей 12 миллиардов рублей, а в конце семилетки — 21 миллиард рублей в год[1].

Финансовый контроль осуществляется органами государственной власти и органами государственного управления.

Верховный Совет СССР рассматривает государственный бюджет СССР и отчет об его исполнении в бюджетных комиссиях и при утверждении их палатами, проверяет законность, правильность и целесообразность бюджетных назначений, доходов и расходов по отчету. Верховные Советы союзных и автономных республик осуществляют такой же контроль в отношении государственных бюджетов республик, а в отношении местных бюджетов — соответствующие Советы депутатов трудящихся.

Финансовый контроль осуществляется Советом Министров СССР, который согласно ст. 68 Конституции СССР принимает меры по осуществлению государственного бюджета СССР и укреплению кредитно-денежной системы.

Советы Министров союзных и автономных республик принимают меры по осуществлению республиканских и местных бюджетов.

Повседневный финансовый контроль осуществляют: Министерство финансов СССР, министерства финансов союзных и автономных республик и их местные органы, Госбанк СССР, банк долгосрочных вложений — Стройбанк, органы внутриведомственного контроля, главные бухгалтеры предприятий и учреждений.

К осуществлению финансового контроля широко привлекаются советские и общественные организации: постоянные комиссии местных Советов депутатов трудящихся с их активом, контрольные посты профессиональных сою-

---

1 См. Н. С. Хрущев, Доклад на внеочередном XXI съезде Коммунистической партии Советского Союза 27 января 1959 г. «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 48.

зов на предприятиях, выделяемые в помощь контрольным органам общественные инспектора.

На финансовые органы возложен контроль за соблюдением государственной штатной дисциплины и за экономным расходованием средств на содержание административно-управленческого аппарата.

Совет Министров СССР и ЦК КПСС в постановлении от 21 августа 1954 г. указали на необходимость усилить контроль за расходованием фондов заработной платы, обеспечивая государственную строгость в расходовании средств на заработную плату и повышая ответственность руководителей предприятий за допущение ее перерасходов, нарушение порядка оплаты труда и использование не по назначению средств, полученных для выплаты заработной платы.

Фонды заработной платы, утвержденные по бюджету, являются твердыми лимитами, и нарушение их влечет ответственность. Фонды заработной платы по бюджетным учреждениям могут использоваться только на фактический наличный состав в пределах утвержденных штатов и ставок заработной платы.

Контроль за расходованием этих фондов учреждениями и организациями, состоящими на бюджете, осуществляют финансовые органы. Он осуществляется при выдаче средств на заработную плату, для чего требуется предъявление регистрационной карточки с отметкой о регистрации в финансовых органах штатов, ставок и фондов заработной платы, а также ежемесячной справки, подписанной руководителем и главным бухгалтером учреждения, о численном составе работников на конец месяца и месячном фонде заработной платы, зарегистрированном финансовым органом и причитающемся на списочный состав.

Финансовым органам предоставлено право производить фактическую проверку правильности сведений, указанных в справках учреждений.

С этой целью ежегодно обязательно проводится регистрация в финансовых органах штатов, ставок и фондов заработной платы и смет административно-хозяйственных расходов. Штаты, ставки заработной платы и сметы административно-хозяйственных расходов не могут быть введены в действие руководителями учреждений, предприятий и организаций до тех пор, пока они не будут за-

регистрированы в финансовых органах, которые выдают регистрационные карточки.

При регистрации штатов финансовым органам вменяется в обязанность глубоко разбираться в содержании и функциях различных звеньев государственного аппарата, изыскивать пути к их возможному сокращению, исходя из задач борьбы с канцелярско-бюрократическими методами руководства.

Если обнаружены излишества в штатах и структуре, финансовые органы сообщают тотчас же свои предложения по сокращению штатов и упрощению структуры соответствующему финансовому органу в зависимости от подчиненности регистрируемого учреждения, предприятия или организации.

Не подлежат во всех случаях регистрации штаты, когда их увеличение, изменение в структуре аппарата, переименование должностей, увеличение ставок заработной платы произведены без утверждения Министра СССР, руководителя ведомства СССР или другого органа, которым предоставлено право их утверждать.

В системе финансового контроля большое значение имеет деятельность Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов СССР. Оно проверяет соблюдение законов о бюджетных правах союзных и автономных республик и Советов депутатов трудящихся министерствами и учреждениями СССР, республиканскими и местными органами; контролирует соблюдение финансовой дисциплины предприятиями, учреждениями и организациями, правильное и экономное использование ими бюджета и собственных средств; контролирует исполнение государственного бюджета СССР министерствами и центральными учреждениями СССР, союзными и автономными республиками и другими бюджетными учреждениями, а также хозяйственными организациями и предприятиями и проверяет выполнение ими обязательств по бюджету; проверяет работу финансовых органов по исполнению государственного бюджета СССР, а также работу органов государственного страхования, государственных трудовых сберегательных касс, банк долгосрочных вложений и его учреждений; проверяет соблюдение учреждениями Государственного банка СССР правил исполнения государственного бюджета СССР.

Контрольно-ревизионное управление Министерства финансов СССР имеет право производить ревизии и проверки финансовой деятельности в министерствах и ведомствах, государственных, кооперативных и общественных организациях; принимать совместно с руководителями ревизуемых органов необходимые меры к устранению выявленных нарушений финансовой дисциплины и неэкономного расходования средств; давать руководителям ревизуемых предприятий, учреждений, организаций обязательные указания об устранении вскрытых нарушений.

В тех случаях, когда ревизиями выявляются нарушения закона, серьезные нарушения государственной финансовой дисциплины или хищения государственных средств и другие преступления, Контрольно-ревизионное управление ставит перед соответствующим министром или руководителем вышестоящего органа вопрос об отстранении виновных должностных лиц от работы и передает соответствующие материалы следственным органам для привлечения виновных к судебной ответственности.

В составе министерств финансов союзных республик образованы контрольно-ревизионные управления.

На контрольно-ревизионные управления министерств финансов союзных республик и их местные органы возлагаются контроль за исполнением государственного бюджета, за своевременным выполнением обязательств и за правильным и экономным расходованием бюджетных и собственных средств учреждениями, предприятиями и организациями союзного, республиканского и местного подчинения, а также проведение ревизий и проверок финансовой деятельности предприятий и организаций союзного подчинения по отдельным поручениям Контрольно-ревизионного управления Министерства финансов СССР.

Комиссия советского контроля Совета Министров СССР и комиссии советского контроля Советов Министров союзных республик обязаны производить денежные начеты на должностных лиц, причинивших ущерб государству в результате нарушения ими финансовой дисциплины, по материалам, представляемым Контрольно-ревизионным управлением Министерства финансов СССР и контрольно-ревизионными управлениями министерств финансов союзных республик.

О произведенных начетах сообщается Министерству финансов СССР и соответственно министерствам финансов союзных республик.

Значительную роль в осуществлении финансового контроля играет Государственный банк СССР, который производит краткосрочное кредитование, является расчетным и кассовым центром СССР и представляет единый эмиссионный банк.

Госбанк СССР осуществляет контроль рублем за ходом выполнения планов производства и обращения товаров, за выполнением финансовых планов и планов накоплений, за использованием предприятиями и хозяйственными организациями собственных и заемных средств по целевому назначению, за укреплением хозяйственного расчета и платежной дисциплины.

Роль и задачи Государственного банка СССР еще более усилились в связи с принятым Советом Министров СССР и ЦК КПСС постановлением от 21 августа 1954 г. «О роли и задачах Государственного банка СССР». Ему предоставлено право производить проверку в министерствах, ведомствах и главных управлениях правильности распределения и использования фондов заработной платы и покрытия перерасходов по заработной плате. Вместе с тем Госбанк СССР освобожден от обязательного контроля за расходованием фондов заработной платы учреждениями и организациями, состоящими на бюджете, имея в виду, что такой контроль должны осуществлять финансовые органы.

Финансовый контроль осуществляется и Стройбанком СССР. Он заключается в контроле за целевым использованием государственных средств, направляемых на финансирование капитальных вложений, за выполнением государственного плана ввода в действие производственных мощностей и основных фондов, за снижением стоимости строительства, за соблюдением проектно-сметной и финансовой дисциплины, а также за укреплением хозяйственного расчета и платежной дисциплины в строительстве.

Банку, финансирующему строительство, предоставлено право вводить в необходимых случаях особый режим кредитования для подрядных строительных организаций, не выполняющих планов строительно-монтажных работ и заданий по снижению стоимости строительства и допу-

скающих убытки и систематические неплатежи поставщикам и банку.

Внутриведомственный финансовый контроль организуется во всех министерствах, ведомствах, органах государственного управления местных Советов депутатов трудящихся, а также в хозяйственных организациях и представляет собой полную документальную ревизию подчиненных учреждений и предприятий не реже одного раза в год.

Функции финансового контроля возложены на главных и старших бухгалтеров учреждений и предприятий, которые несут полную ответственность за соблюдение финансово-бюджетной дисциплины, за своевременность и качество бухгалтерской отчетности, за правильное оформление документов и ведение бухгалтерского учета.

При получении незаконного распоряжения главный или старший бухгалтер обязан, не исполняя его, письменно обратить внимание давшего распоряжение на нарушение закона, а при получении письменного подтверждения отданного распоряжения исполнить его, но с немедленным извещением об этом руководителей вышестоящего органа и органа государственного контроля. Главный или старший бухгалтер обязан не выполнять распоряжений, содержащих действия, наказуемые в уголовном порядке. О таких распоряжениях он обязан немедленно сообщить указанным выше органам.

Об организационных формах участия советской общественности в осуществлении финансового контроля уже было сказано. Наиболее распространенной формой являются контрольные посты, организуемые при месткомах учреждений, состоящих на бюджете, а также при фабрично-заводских комитетах. Они проверяют отдельные участки финансовой работы, участвуют в проводимых органами финансового контроля ревизиях и наблюдают за выполнением данных в результате ревизий указаний, сообщают соответствующим органам о замеченных нарушениях финансовой дисциплины. Общественные инспектора, выделяемые местными Советами депутатов трудящихся, а также профессиональными союзами, прикрепляются к определенному органу и совместно с профсоюзными организациями организуют контрольные посты.

Большую роль в осуществлении финансового контро-

ля играют постоянные комиссии местных Советов депутатов трудящихся и их актив.

Контроль специальных инспекций. Инспекции — органы государственного управления, осуществляющие контроль и инспектирование учреждений, предприятий и организаций, а также общественных организаций независимо от ведомственной подчиненности. К числу государственных инспекций относятся Всесоюзная государственная санитарная инспекция, Ветеринарная инспекция, Торговая инспекция и др.

Работа инспекций непосредственно связана с оперативной деятельностью соответствующих министерств и ведомств, составной частью которых, как правило, являются инспекции.

Входя в состав министерств и ведомств, инспекции осуществляют надзор не только с точки зрения соблюдения подконтрольными учреждениями установленных требований закона, постановлений правительств и ведомственных актов, но и с точки зрения оценки правильности производимых операций, рентабельности предпринимаемых действий.

Инспекции, выявляя нарушителей и применяя к ним в установленных законом случаях необходимые меры воздействия, одновременно инструктируют подконтрольные учреждения и организации, способствуя выполнению утвержденных планов.

Инспекции в зависимости от характера деятельности имеют право посещать подконтрольные им учреждения, производить пробы и выемки материалов для анализа или экспертизы, уничтожать вредные для здоровья населения продукты, снимать остатки товаров и наличие кассы, требовать от должностных лиц и граждан объяснений и представления необходимых материалов, приостанавливать в отдельных случаях работу предприятий и т. д.

Инспекции пользуются согласно действующим уголовно-процессуальным кодексам союзных республик правами органов дознания в пределах своей компетенции.

Наряду с государственными инспекциями, осуществляющими надзор за учреждениями и предприятиями независимо от их ведомственной подчиненности, существуют так называемые внутриведомственные инспекции, дея-

тельность которых распространяется только на внутренние структурные подразделения, подчиненные данному министерству, ведомству, учреждению и организации (инспекции котлонадзора министерств, санитарные инспекции на подведомственных министерствам торговли промышленных предприятиях, складах, базах, хранилищах и т. д.):

Круг полномочий этих инспекций значительно уже по масштабу действий. Они подчиняются государственным инспекциям.

Инспекции имеют право издавать правила, обязательные для подконтрольных учреждений и организаций.

Деятельность отдельных инспекций (санитарная, рыболовная, ветеринарная и др.) распространяется и на граждан, обязанных выполнять, предъявляемые к ним требования.

Инспекции играют огромную роль в проведении профилактических мероприятий, предотвращают нарушения технических норм и технологических процессов, участвуют в разработке стандартов, нормативов и т. д., обеспечивают точное соблюдение законодательства о труде и технике безопасности, проводят культурно-воспитательную работу среди населения, ведут борьбу за режим экономии, за выявление скрытых ресурсов, целесообразным расходованием материальных ценностей и денежных средств и т. д.

Внутренний контроль. Обязанностью каждого руководителя предприятия, учреждения и организации являются систематический контроль и проверка исполнения.

Ответственность за проверку исполнения несет сам руководитель, а существующая при нем контрольно-инспекторская группа проводит проверки по указанию руководителя. Контрольно-инспекторская группа является только вспомогательным аппаратом при руководителе и ни в коей мере не освобождает его от непосредственного контроля за выполнением заданий, от личной проверки работы подведомственных ему должностных лиц.

Большое значение имеют различные формы внутриведомственного контроля.

В системе каждого министерства или ведомства, помимо контрольно-инспекторских групп, существуют

другие органы, осуществляющие непосредственный контроль за производственно-хозяйственной деятельностью подведомственных предприятий и организаций. К их числу относятся прежде всего плановые отделы, учитывающие и контролирующие выполнение установленных планов, и финансовые отделы, контролирующие выполнение финансовых планов и финансовую деятельность подведомственных хозяйственных органов. Контроль за расходованием заработной платы, состоянием работы по труду и использованию рабочей силы в хозяйственных органах выполняют отделы труда и зарплаты.

Одними из основных контрольных органов в министерствах и ведомствах являются центральные бухгалтерии, а в главках (и соответствующих звеньях управления)—бухгалтерии. Помимо систематического учета и контроля за хозяйственной и финансовой деятельностью подведомственных органов, на бухгалтерии возложены контрольно-ревизионные функции. Для их выполнения создается специальная группа ревизоров, обязанностью которых являются систематические документальные ревизии всех, без исключения, подведомственных предприятий и организаций.

Контроль за хозяйственной деятельностью предприятий осуществляют созданные по решению правительства в министерствах и главках балансовые комиссии. Они рассматривают годовые и квартальные отчеты и балансы, а также дают оценку работы подведомственных хозорганов, разрабатывают мероприятия по улучшению их работы и проверяют выполнение своих решений. Балансовые комиссии создаются в составе нескольких руководящих работников под председательством министра либо его заместителя, а в главках — начальника главка.

Специфический характер носит так называемый технический контроль производства, основной задачей которого является обеспечить выпуск высококачественной продукции.

Ярким показателем социалистического демократизма является общественный контроль.

Формы участия масс в осуществлении советского контроля весьма многообразны — это собрания производственно-хозяйственного актива, профсоюзные собрания и т. д.

Наиболее широкой формой является участие трудя-

щихся масс, представителей общественных организаций, интеллигенции в работе постоянных комиссий местных Советов депутатов трудящихся. Постоянные комиссии содействуют проведению в жизнь решений местных Советов депутатов трудящихся, проверяют работу предприятий, учреждений, организаций и т. д. Значительно возросло в осуществлении общественного контроля значение профсоюзов в связи с перестройкой организационных форм управления промышленностью и строительством. Профсоюзы в тесной связи с соответствующими отраслевыми управлениями советов народного хозяйства, комбинатами, трестами и другими хозяйственными объединениями решают все вопросы планирования, организации труда и производства, техники безопасности, бытового и культурного обслуживания трудящихся.

Общественный контроль осуществляется по охране труда и технике безопасности на производстве, в торговле. Так, в принятом ЦК КПСС и Советом Министров СССР постановлении «О мероприятиях по улучшению работы предприятий общественного питания»[1] обращено внимание профессиональных организаций на необходимость усилить общественный контроль за работой предприятий торговли и общественного питания.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР обязали руководителей предприятий общественного питания систематически отчитываться на собраниях рабочих и служащих, а также на заседаниях профсоюзных комитетов о состоянии обслуживания трудящихся столовыми, буфетами, чайными, закусочными и о проведении в жизнь предложений органов общественного контроля.

Общим собраниям рабочих и служащих предоставлено право применять к работникам предприятий общественного питания, допускающим пренебрежительное отношение к нуждам трудящихся, меры общественного воздействия, а в необходимых случаях ставить вопрос перед руководителями торгующих организаций и исполкомами местных Советов депутатов трудящихся о снятии этих работников с занимаемых должностей и привлечении к ответственности.

Руководителям советских и хозяйственных органов и торгующих организаций вменено в обязанность своевременно рассматривать предложения органов общественно-

---

[1] См. «Правда» 13 марта 1956 г.

го контроля и принимать по ним необходимые меры. В случае непринятия мер руководителями торговых предприятий Советам Министров республик, исполнительным комитетам краевых, областных, городских и районных Советов депутатов трудящихся, министерствам торговли союзных и автономных республик, Центросоюзу и их местным органам предложено привлекать таких лиц к строгой ответственности.

Велико значение комсомола, боевого помощника Коммунистической партии, в осуществлении контроля. В промышленности, в сельском хозяйстве, в управленческом аппарате комсомольские организации принимают непосредственное участие в борьбе за режим экономии, за точное проведение в жизнь мероприятий партии и правительства, организуя под руководством партийных организаций проверку исполнения решений, производственных планов и т. д.[1] Самым активным образом участвует в осуществлении контрольных функций в различных областях государственной работы советская печать.

Следует отметить и такую форму общественного контроля, как взаимные проверки выполнения социалистических договоров предприятиями, бригадами, цехами, колхозами и т. д. В них принимают участие тысячи рабочих, колхозников, специалистов сельского хозяйства. Основой массового общественного контроля является развитие критики и самокритики.

Огромное значение имеют партийный контроль и умело поставленная проверка исполнения со стороны партийных организаций. Партия использует контроль и проверку исполнения в качестве важнейшего организационного средства, обеспечивающего выполнение ее директив. И здесь решающим условием успешной работы является тесная связь с профсоюзными и с комсомольскими организациями, с многочисленным активом местных Советов депутатов трудящихся. Только при условии сочетания проверки исполнения сверху с проверкой исполнения снизу со стороны партийных и беспартийных масс своевременно устраняются недостатки в работе и обеспечивается точное выполнение решений партии и правительства.

---

1 Подробно об общественном контроле освещается в разделе «Участие трудящихся масс в управлении государством».

Участие трудящихся масс в управлении государством

Основой успешного строительства и укрепления Советского государства и его органов В. И. Ленин считал активное, сознательное участие миллионных масс трудящихся в управлении государством, указывая, что государство сильно сознательностью масс, что Советская власть есть аппарат для того, чтобы масса начала немедленно учиться управлению государством и организации производства в общенациональном масштабе[1]. «...Надо разбить старый, *нелепый,* дикий, гнусный и мерзкий предрассудок, будто управлять государством, будто ведать организационным строительством социалистического общества могут только так наз. «высшие классы», только богатые или прошедшие школу богатых классов.

Это предрассудок. Поддерживается он гнилой рутиной, заскорузлостью, рабьей привычкой, а еще больше грязной корыстью капиталистов, заинтересованных в том, чтобы управлять грабя и грабить управляя»[2].

С первых же дней организации Советской власти трудящиеся массы стали повседневно привлекаться к государственному управлению.

Своей близостью к народу советский государственный аппарат коренным образом и принципиально отличается от аппарата любого буржуазного государства. Советский государственный аппарат опирается на миллионные массы трудящихся.

Участие трудящихся масс в государственном управлении, в подготовке решений и их выполнении предупреждает возможные ошибки в работе государственного аппарата.

Коммунистическая партия и Правительство при решении вопросов социалистического строительства постоянно советуются с рабочими, колхозниками, интеллигенцией, опираются на их практический опыт и знания, прислушиваются к их предложениям и критическим замечаниям. Так, результатом огромной творческой работы

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 224; т. 27, стр. 110.
[2] В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 370.

широких масс трудящихся, наряду с большой и разносторонней деятельностью партийных, советских, плановых и хозяйственных органов, явились контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы, отражающие новый этап в развитии нашей страны по пути к коммунизму[1].

Всенародному обсуждению подвергались: проект закона о государственных пенсиях, вопрос о дальнейшем совершенствовании управления промышленностью и строительством, проект тезисов ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об укреплении связи школы с жизнью и о дальнейшем развитии системы народного образования в стране» и другие важнейшие мероприятия партии и правительства.

Существуют многочисленные формы вовлечения трудящихся масс в управление государством.

Советы являются наиболее многочисленной массовой организацией трудящихся. Через них миллионы трудящихся привлекаются «к постоянному и непременному, притом решающему, участию в демократическом управлении государством»[2].

Советы являются непосредственными организациями самих масс, а следовательно, наиболее демократическими и авторитетными.

Через Советы рабочий класс осуществляет свое руководство крестьянством, вовлекая его в социалистическое строительство.

По мере продвижения нашего общества к коммунизму работа Советов депутатов трудящихся приобретает все более широкие масштабы. Советы депутатов трудящихся «должны повседневно заниматься важнейшими вопросами работы промышленных предприятий и строек, колхозов и совхозов по выполнению заданий семилетнего плана, добиваться наиболее полного использования всех возможностей и местных ресурсов для подъема производства, заботиться о повышении благосостояния и культуры трудящихся, о выполнении планов жилищного и культурно-бытового строительства, развивать и поддер-

---

[1] См. «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 4—5.

[2] В. И. Ленин, Соч., т. 28, стр. 443.

живать творческую инициативу снизу. Чтобы решить эти задачи, советские органы обязаны неустанно укреплять связи с массами, решительно пресекать элементы волокиты и бюрократизма, удешевлять и совершенствовать государственный и хозяйственный аппарат»[1].

Вступление СССР в период развернутого строительства коммунизма характеризуется дальнейшим всемерным развитием социалистической демократии, привлечением всех граждан к участию в управлении государством, все большим возрастанием роли Советов в управлении делами страны, в руководстве хозяйственным и культурным строительством.

В целях дальнейшего укрепления связей Советов с массами, более широкого привлечения трудящихся к практической работе Верховные Советы союзных республик признали необходимым значительно увеличить количество депутатов местных Советов. Так, в итоге выборов, состоявшихся в марте 1959 года, состав местных Советов увеличился: в РСФСР на 127 тысяч депутатов, по Украинской ССР почти на 45 тысяч депутатов, а по стране в целом на 350 тысяч. Всего по СССР в местные Советы депутатов трудящихся избрано в марте 1959 года более 1 миллиона 800 тысяч человек.

Выборы в Советы являются одной из наиболее массовых форм вовлечения трудящихся в управление государством. На выборах в Верховные Советы союзных и автономных республик и в местные Советы депутатов трудящихся в марте 1959 года приняло участие в голосовании свыше 99,9 процента избирателей[2]. Значительный процент депутатов составляют женщины.

Женщина в Советском социалистическом государстве имеет равные права с мужчиной во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни (ст. 122 Конституции СССР).

---

1 «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 107.

2 Для сопоставления интересно привести данные о выборах, состоявшихся в конце ноября 1958 года в конгрессе США. Из 105 миллионов граждан избирательного возраста для участия в выборах было зарегистрировано только 75 миллионов, а участвовало в голосовании всего лишь 46 миллионов человек, то есть меньше половины избирателей.

Выполняя ленинский завет, женщины СССР широко участвуют в работе всех звеньев государственного аппарата. Женщины составляют 26,7 процента депутатов Верховного Совета СССР. Еще больше женщин — депутатов Верховных Советов союзных и автономных республик и местных Советов. Например, в Верховный Совет РСФСР избрано 33,2 процента женщин, в Верховный Совет Украинской ССР — 33,9, в Верховный Совет Казахской ССР—32,4. 2 тысячи 335 женщин избраны народными судьями и около 234 тысяч народными заседателями. Многочисленные женские кадры успешно работают во всех отраслях народного хозяйства и социально-культурного строительства.

Коммунистическая партия придает огромное значение выдвижению женщин на различные участки работы.

Участие трудящихся масс в управлении не ограничивается активной деятельностью в выборах органов государства. В своей работе Советы депутатов трудящихся опираются на многомиллионный актив.

Одной из важнейших организационных форм участия трудящихся в управлении государством являются постоянные комиссии Советов, избираемые сессиями Советов из среды депутатов.

Постоянные комиссии вовлекают трудящиеся массы в советское государственное управление, укрепляют связи населения с органами государственной власти, организуют актив для оказания помощи Советам в поднятии культурного и материального уровня трудящихся, охране государственного порядка, выполнении законов и охране прав граждан, а также в выполнении других задач, стоящих перед местными Советами депутатов трудящихся [1].

Постоянные комиссии организуют контроль и проверку исполнения всеми учреждениями, предприятиями, организациями и гражданами законов и постановлений

---

[1] См. «Положение о постоянных комиссиях местных Советов депутатов трудящихся», сборник официальных текстов, утвержденных Президиумами Верховных Советов союзных советских социалистических республик, Госюриздат, 1958.

правительства, решений и распоряжений Советов и их исполнительных комитетов; проверяют работу отделов исполнительного комитета Совета, учреждений, предприятий, совхозов, МТС и других организаций, находящихся на территории Совета, и обсуждают результаты проверки на заседании комиссии; обсуждают предложения отдельных членов комиссии, активистов, граждан и вносят их на рассмотрение Совета или исполнительного комитета; оказывают помощь соответствующим отделам исполнительного комитета в проведении мероприятий Совета и директив вышестоящих органов; проверяют исполнение наказов избирателей; выявляют запросы населения и представляют их со своими предложениями Совету депутатов трудящихся или его исполнительному комитету для решения; содействуют исполнительному комитету в своевременном и правильном рассмотрении жалоб граждан и проверяют принятые по этим жалобам меры.

Постоянные комиссии не заменяют собою Совета депутатов трудящихся, его исполнительных и распорядительных органов. Постоянные комиссии участвуют в государственной деятельности, оказывая помощь соответствующим органам государственной власти и управления. Они пользуются правом вносить на обсуждение сессий Советов предложения и выступать как на сессиях Советов, так и на заседаниях исполнительных комитетов с докладом и содокладами.

Во всех случаях успех деятельности постоянных комиссий зависит от того, насколько широко они привлекают к своей работе представителей трудящихся и как умело организуют работу с этим активом.

Так, в РСФСР на 1 января 1958 г. действовало около 121 тысячи постоянных комиссий сельских Советов, в составе которых работало более 600 тысяч депутатов и около 750 тысяч активистов из числа колхозников, специалистов сельского хозяйства, учителей, врачей и других представителей народной интеллигенции.

В работе постоянных комиссий одного только Московского городского Совета (IV созыва) принимали участие 800 депутатов и около 3 тысяч активистов.

В Украинской ССР в работе местных Советов депутатов трудящихся принимают участие более 1 миллиона активистов.

Реализуя решение XX съезда партии об оживлении работы Советов, местные органы власти стали более энергично привлекать трудящиеся массы к участию в управлении хозяйственным, социально-культурным строительством и в охране общественного порядка.

Так, получил широкую известность имеющий огромное значение почин трудящихся г. Горького в жилищном строительстве. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 31 июля 1957 г. «О развитии жилищного строительства» этот почин горьковчан охарактеризован «методом народной стройки»[1]. Горьковчане, используя внутренние возможности и местные ресурсы, в течение одного года увеличили почти вдвое строительство жилищ и ввели в эксплуатацию 116 тысяч квадратных метров жилой площади. Кроме этого, жители г. Горького проложили 22 километра новых трамвайных путей и 11 километров троллейбусных линий, благоустроили дороги и тротуары на 50 улицах, посадили 100 тысяч деревьев и 200 тысяч кустарников.

«Успех начинания решило то, что ему сразу же был придан общественный массовый характер. Депутаты, постоянные комиссии, советский актив деятельно участвовали в предпринятой городским Советом разработке плана жилищного, культурно-бытового строительства и благоустройства города. К осуществлению плана, рассмотренного и утвержденного на сессии Совета, были привлечены широкие массы населения»[2]. Этот пример не является исключением.

Советами депутатов трудящихся Москвы, Ленинграда, Киева, Минска, Сталинграда, Омска, Рязани, Иркутска и других городов к жилищному строительству и благоустройству городов привлекаются широкие слои населения.

Немало положительных примеров можно привести о работе постоянных комиссий и в сельской местности. Например, в Московской области большую работу по благоустройству сел проводит постоянная культурно-бытовая комиссия Ново-Никольского Совета Ленинского района. Основу успешной работы этой комиссии ее председатель — депутат тов. Федоров видит в участии широ-

---

[1] См. «Правда» 2 августа 1957 г.
[2] «Коммунист» 1957 г. № 2, стр. 8.

кого актива. Так, в конце августа 1956 года члены комиссии побывали во всех населенных пунктах сельского Совета, проверили состояние электролиний, колодцев, мостов и дорог. Одновременно с этим депутаты — члены комиссии встречались с избирателями, рассказывали о выполнении их наказов, выслушивали пожелания и предложения жителей. После обобщения материалов проверки комиссия составила план дальнейших работ по благоустройству населенных пунктов.

По инициативе и при непосредственном участии членов постоянной комиссии и ее активистов в 1956 году было электрифицировано селение Бутово, капитально отремонтированы линии электропередач в селениях Ново-Никольское, Боброво, Лопатино. Во всех населенных пунктах были отремонтированы колодцы, а в Бутове пробурена артезианская скважина. При активном участии населения в Боброве построен новый мост [1]. В Белгородской области в 1956 году при активном участии населения построено 1700 домов для колхозников, 45 клубов, 33 школы, 6 библиотек, 73 здания для детских яслей и садов, 25 родильных домов, 16 медицинских пунктов, 17 бань, 117 спортивных площадок, отремонтировано 2218 километров дорог, радиофицировано 110 населенных пунктов.

В работе постоянных комиссий большое значение имеет подготовка вопросов к сессиям Советов депутатов трудящихся. Опыт работы показывает, что решения Советов имеют действенную силу тогда, когда при участии широкого актива трудящихся проведена заблаговременная серьезная подготовка вопросов, подлежащих обсуждению на сессии, а также обсуждены проекты решений с учетом поступивших критических замечаний.

Не менее важное значение имеет такая же подготовка постоянными комиссиями вопросов и на заседания исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся.

Вокруг Советов имеется большое количество других самодеятельных организаций трудящихся, через которые к управлению государством также привлекаются широкие круги населения. К ним относятся: уличные (квар-

---

[1] См. В. Сорокин, Некоторые вопросы работы сельских Советов, «Партийная жизнь» 1957 г. № 2, стр. 23.

тальные) комитеты, комиссии содействия сохранению жилого фонда, комиссии общественного содействия при домоуправлениях, сельские сходы, товарищеские суды, родительские комитеты, лавочные комиссии, посты по охране общественного порядка, бригады содействия милиции и различного рода комиссии и группы содействия органам государственного управления.

Уличные (квартальные) комитеты, являясь организациями общественной самодеятельности трудящихся, оказывают помощь местным Советам в осуществлении мероприятий по хозяйственному и культурному строительству, в благоустройстве, сохранении и улучшении жилищного и коммунального хозяйства, в осуществлении санитарных мероприятий.

Уличные (квартальные) комитеты созывают собрания жителей, на которых разъясняют мероприятия Совета депутатов трудящихся и его исполнительного комитета, вносят свои предложения по вопросам, входящим в круг деятельности комитета, принимают участие в составлении планов благоустройства, в проводимых обследованиях, предъявляют требования к жильцам, нарушающим установленные правила эксплуатации жилищ, санитарного минимума, обсуждая эти нарушения на собраниях, а в отношении злостных нарушителей составляют акты и направляют их в соответствующие органы государственного управления для привлечения виновных к ответственности.

Комитеты организуют жителей на работы по благоустройству домов, дворов и прилегающих к ним территорий, мощению тротуаров и поддержанию их в исправном состоянии, посадке деревьев, кустарников, устройству цветников, охране и уходу за ними, а также организуют население на добровольных началах участвовать в районных и общегородских мероприятиях по благоустройству, озеленению, устройству мостов, прокладке электролиний, ремонту школ, детских учреждений и т. д.

Комитеты оказывают большую помощь местным Советам. Например, в Московской области образовано около 2 тысяч уличных комитетов, в их состав избрано 20 тысяч человек. Только за один год уличными комитетами было организовано 1 365 воскресников, в которых

принимали участие 88 тысяч человек. На этих воскресниках было отработано 76 886 человеко-дней, отремонтировано 42 795 погонных метров дорог, 52 864 погонных метра тротуаров, отремонтировано и вновь построено 314 колодцев, 136 027 погонных метров палисадников, около 200 тысяч погонных метров заборов, 2 557 переходных мостиков, посажено 137 тысяч деревьев и кустарников, очищено и вновь прорыто 149 695 погонных метров кюветов [1].

Созданные по примеру городов и рабочих поселков уличные (квартальные) комитеты в сельской местности при активном участии трудящихся также оказывают большую помощь Советам. Так, в станице Вознесенской Лабинского района Краснодарского края в 1954 году при активном участии населения было посажено около 5 тысяч декоративных деревьев, отремонтировано более 4 километров дорог, исправлены изгороди, тротуары, очищены дворы, улицы, кюветы и в местах их перехода установлены мостики. При помощи хозяйственных организаций и трудового участия населения заасфальтировано 400 квадратных метров рыночной площади, для торговли сооружены столики, построено и отремонтировано 34 колодца, радиофицирована станция [2].

Таких примеров можно привести немало.

Важное значение имеют сельские сходы. Они повышают активность населения, являются средством контроля снизу, способствуя улучшению работы сельских Советов.

В РСФСР Положением об общих собраниях (сходах) граждан в сельских поселениях, утвержденным ВЦИК и СНК РСФСР 14 марта 1927 г., предусмотрено, что их цель — полнее вовлекать трудящиеся массы деревни в работу по советскому строительству, придать этой работе планомерность и организованность [3].

Следует заметить, что с принятием Конституции СССР 1936 года сельские сходы сохранили свое значение имен-

---

[1] Данные приводятся из брошюры В. А. Гладкова, Уличные комитеты, Госюриздат, 1955, стр. 14.

[2] Данные взяты там же, стр. 23. См. также Н. Старовойтов, Организационно-массовая работа сельских Советов, Госюриздат, 1955, стр. 87—90.

[3] СУ РСФСР 1927 г. № 51, ст. 333

но как форма организационно-массовой работы сельских Советов с населением. В связи с этим сходы не являются в настоящее время органами государственной власти, так как функции государственной власти на селе целиком перешли к сельским Советам.

Сельские сходы созываются сельскими Советами или по их поручению уполномоченными на то лицами для обсуждения и рассмотрения вопросов, касающихся жизни села, а также для обсуждения общих вопросов государственного и местного значения. К исключительному ведению сельских сходов относится обсуждение вопроса о самообложении [1].

Вопросы для обсуждения на сельском сходе вносятся исполнительным комитетом сельского Совета, а также гражданами и решаются открытым голосованием, простым большинством голосов. При несогласии кого-либо из участников схода с принятым постановлением каждый может приложить к протоколу или подать отдельно в сельский Совет заявление о своем особом мнении и указать причины, по которым он считает неправильным постановление схода.

Протокол схода передается в сельский Совет, который проводит в жизнь постановление сельского схода, привлекая к этому широкий актив населения. В том случае, если сельский Совет находит постановление схода незаконным или нецелесообразным, он приостанавливает его и сообщает об этом исполнительному комитету районного Совета депутатов трудящихся.

Практика проведения сходов показывает, что успешная работа их зависит в значительной мере от организационной работы сельских Советов, от того, насколько тщательно подготовлены вопросы, насколько широко привлечены актив трудящихся сельских Советов, постоянные комиссии, депутаты.

Положительным примером может служить Кудиновский Совет Ногинского района Московской области, который проводит сельские сходы регулярно и хорошо. На обсуждение ставятся самые жизненные вопросы. Например, в трех селениях, расположенных на территории этого

---

[1] См. постановление ЦИК и СНК СССР от 11 сентября 1957 г. «О самообложении сельского населения», СЗ СССР 1937 г. № 60, ст. 258.

Совета,— в Кудинове, Белой, Черепкове — не было электрического освещения. Вопрос этот был поставлен на обсуждение сельского схода в деревне Белой. В результате за две недели была построена совершенно новая электролиния протяженностью 2 километра. Вскоре такие же сходы состоялись в Кудинове и Черепкове, и в 1955 году все населенные пункты были электрифицированы.

Большое внимание вопросу участия трудящихся масс в управлении государством уделил XXI съезд КПСС.

«Главным направлением в развитии социалистической государственности является всемерное развертывание демократии, вовлечение самых широких слоев населения в управление всеми делами страны, привлечение всех граждан к участию в руководстве хозяйственным и культурным строительством»[1].

Съезд отметил, что в настоящее время созрели условия для передачи ряда функций, выполняемых государственными органами в ведение общественных организаций. Примером могут служить некоторые вопросы культурного обслуживания населения, вопросы организации здравоохранения и курортного дела, которыми с успехом могут заниматься общественные организации. Уже получил свое разрешение вопрос о руководстве физкультурным движением в нашей стране. В постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 января 1959 г. говорится, что на современном этапе коммунистического строительства, когда все большее значение приобретает роль массовых организаций трудящихся, особенно профсоюзов и комсомола, в решении государственных вопросов, отпадает необходимость сосредоточивать руководство физической культурой и спортом в руках государственных органов и имеются все возможности для того, чтобы руководство им осуществлялось выборной общественной организацией.

Такой общественной организацией является Союз спортивных обществ и организаций СССР, работающий под руководством партийных организаций, при повседневном и активном участии профсоюзов и комсомола,

---

[1] Н. С. Хрущев, Доклад на внеочередном XXI съезде Коммунистической партии Советского Союза 27 января 1959 г. «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 120.

на основе творческой инициативы и самодеятельности широких масс физкультурников. Повседневное руководство работой осуществляется выборным органом—Центральным Советом Союза спортивных обществ и организаций, а на местах — республиканскими, краевыми, областными, городскими и районными советами.

Другим примером является создание общественных организаций по обеспечению общественного порядка и правил социалистического общежития.

Обобщив положительный опыт широкого участия трудящихся и общественных организаций в охране общественного порядка, ЦК КПСС и Совет Министров СССР одобрили проект временного положения о добровольных народных дружинах, в котором определены структура, права и обязанности народных дружин и дружинников, и поручил ЦК компартий и Советам союзных республик утвердить проект положения с учетом местных условий.

Основными задачами дружин являются охрана общественного порядка, борьба с хулиганством, а также разъяснительная работа среди трудящихся о необходимости соблюдать правила социалистического общежития.

Личный состав дружин комплектуется строго на добровольных началах из передовых рабочих, служащих, колхозников, студентов, учащихся и пенсионеров.

Добровольными народными дружинами по охране общественного порядка руководят районные (городские) штабы, состоящие из представителей партийных и советских органов, профсоюзных, комсомольских организаций и отдельных командиров дружин [1].

Социалистическое соревнование и связанное с ним движение рационализаторов являются также формой участия трудящихся в управлении государством. Более того, это самая массовая и всеобъемлющая форма участия трудящихся — подлинных хозяев страны в решении хозяйственно-производственных задач, в управлении производством [2].

---

[1] СП СССР 1959 г. № 4, ст. 25.

[2] См. А. Ф. Румянцев, Ленинские принципы управления производством, «Партийная жизнь» 1957 г. № 6, стр. 17—23; М. Сазаков, Строительство социализма и участие масс в управлении общественным производством, «Коммунист» 1957 г. № 8, стр. 10—24.

Выдающуюся роль в советском государственном управлении играют профессиональные союзы. По определению В. И. Ленина, советские профсоюзы — это «организация воспитательная, организация вовлечения, обучения, это есть школа, школа управления, школа хозяйничания, школа коммунизма»[1]. Таким образом, профсоюзы не есть организация государственная, не есть организация принуждения

Профессиональные союзы в СССР самая многочисленная, самая массовая из всех организаций рабочего класса[2].

Профсоюзы располагают большими материальными и правовыми возможностями, обеспечивающими реальное выполнение поставленной задачи — быть школой управления для широких трудящихся масс.

Так, в ведении профсоюзов находится государственное социальное страхование, которое распространено в нашей стране на всех, без исключения, рабочих и служащих. С каждым годом в значительных размерах увеличивается бюджет социального страхования. Если в 1949 году бюджет этот составлял 16,7 миллиарда рублей, то в 1954 году—24,7 миллиарда рублей, в 1957 году—43,5 миллиарда рублей, в 1958 году — 57,5 миллиарда рублей. Бюджет социального страхования на 1959 год установлен в 64 миллиарда рублей.

Важно подчеркнуть, что вся работа по социальному страхованию ведется на общественных самодеятельных началах комиссиями социального страхования, страховыми делегатами под руководством профсоюзных организаций (фабрично-заводских и местных комитетов). Более 1 миллиона 200 тысяч профсоюзных активистов работают в качестве страховых делегатов, членов советов и комиссий социального страхования, осуществляют контроль над распределением средств социального страхования.

Профсоюзы проводят большую работу в области охраны труда и техники безопасности, а также контролируют соблюдение законов о труде, широко привлекая к этому делу трудящиеся массы. Около 1 миллиона профсоюзных активистов — общественных инспекторов и членов комиссий охраны труда принимают участие в работе инспекций

---

1 В. И. Ленин, Соч., т. 32, стр. 2.

2 На март 1959 года профсоюзы объединяли в своих рядах более 52 миллионов рабочих и служащих.

труда. Профсоюзные органы разрешают трудовые споры между рабочими и служащими и администрацией предприятий, учреждений и организаций [1].

Широкий размах приобрела культурно-массовая работа. Например, только в 1957 году профсоюзы имели 10 500 клубов и дворцов культуры, 112 тысяч красных уголков на предприятиях и в учреждениях, более 10 тысяч киноустановок и около 18 тысяч стационарных библиотек [2].

Всесоюзному Центральному Совету Профессиональных Союзов предоставлено право издавать акты (инструкции, правила, разъяснения), с утверждения или предварительной санкции Совета Министров СССР, по применению действующего законодательства о труде и социальном страховании [3].

Большую роль играют профсоюзы в борьбе за улучшение работы советского государственного аппарата.

В. И. Ленин, обращаясь к V Всероссийскому съезду профессионального союза советских работников, писал, что в деле систематического удешевления советского аппарата путем сокращения его, более совершенной организации, уничтожения волокиты, бюрократизма и уменьшения непроизводительных расходов профсоюзам предстоит большая работа [4].

XV съезд Коммунистической партии отметил в своем постановлении большую роль профессиональных союзов как одного из организаторов массовой борьбы с бюрократизмом. Съезд указал, что профессиональные союзы должны взять на себя выявление каждого конкретного случая бюрократизма, преследование каждого выявленного случая бюрократизма всеми мерами, предусмотренными советскими законами, начиная от общественного осуждения, кончая привлечением виновных к суду [5].

---

1 См. Закон Верховного Совета СССР от 11 февраля 1957 г.

2 См. «Страна Советов, Краткие сведения», Издательство ЦК ВЛКСМ «Молодая Гвардия», 1957, стр. 40.

3 СЗ СССР 1934 г. № 43, ст. 342. В связи с образованием Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы к его ведению отнесено издание актов в пределах его компетенции (постановление Совета Министров СССР от 25 августа 1955 г.).

4 См. В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 406.

5 См. «КПСС в резолюциях», ч. II, стр. 325.

К сожалению, эта задача, поставленная перед профсоюзами В. И. Лениным, решением XV съезда партии, осуществляется еще недостаточно.

XX съезд Коммунистической партии обратил внимание всех партийных организаций на необходимость поднять роль профсоюзных организаций в хозяйственном и культурном строительстве, в удовлетворении повседневных нужд и запросов населения, в коммунистическом воспитании трудящихся [1].

Огромное историческое значение для дальнейшей работы профсоюзов имеют решения декабрьского (1957г.) Пленума ЦК КПСС.

В полном соответствии с ленинскими положениями и опытом социалистического строительства в СССР Пленум ЦК КПСС сформулировал принципы, на которых в современных условиях должна строиться работа профсоюзов по привлечению трудящихся к управлению производством: во-первых, в социалистическом государстве трудящиеся управляют фабриками, заводами, шахтами, совхозами, МТС и другими предприятиями, которые составляют всенародную собственность, прежде всего через Советы депутатов трудящихся, а также через подчиненные им органы; во-вторых, огромную роль в привлечении рабочих к участию в управлении производством играют профессиональные союзы, через которые рабочий класс осуществляет свой контроль за деятельностью хозяйственных руководителей, управляющих производством на основе принципа единоначалия.

Конкретные формы вовлечения трудящихся в управление производством весьма разнообразны.

Большое значение уделяется производственным совещаниям, позволяющим сочетать принципы единоначалия с осуществлением контроля снизу.

Пленум ЦК КПСС рекомендовал превратить производственные совещания на предприятиях и стройках в постоянно действующие, проводящие свою работу при широком участии рабочих, инженерно-технических работников и служащих и включающие в себя представителей администрации, партийных и комсомольских организаций, научно-технических обществ.

---

1 См. «Резолюции XX съезда Коммунистической партии Советского Союза», Госполитиздат, 1956, стр. 24.

Одним из средств организации творческой активности рабочих и служащих, трудового подъема, роста производительности труда является коллективный договор.

Так как важнейшие вопросы производства, труда, бытового и культурного обслуживания трудящихся отражаются в этих договорах, определяющих взаимные обязательства коллективов предприятий и администрации, внимание профсоюзных организаций и хозяйственных руководителей обращено на безусловное выполнение взаимных обязательств и на регулярную проверку их исполнения при участии широкого актива с последующим сообщением рабочим и служащим о результатах проверки.

Профсоюзы призваны более активно участвовать в обсуждении вопросов производства, труда и быта в советских и хозяйственных органах. Так, при подготовке предложений по проектам производственных планов и при рассмотрении текущих вопросов труда и быта плановые органы обязываются учитывать мнение профсоюзных комитетов, а советы народного хозяйства, краевые и областные исполкомы — рассматривать проекты годовых планов предприятий с участием представителей соответствующих комитетов и советов профсоюзов после обсуждения их на общих собраниях рабочих и служащих, конференциях или производственных совещаниях.

Так как деятельность Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы непосредственно затрагивает жизненные интересы рабочих и служащих, установлено, что наиболее важные решения принимаются им совместно с Президиумом ВЦСПС.

Профсоюзы обязываются в полной мере использовать предоставленные им права по надзору за соблюдением законодательства о труде и общественного контроля за состоянием охраны труда, проявлять настойчивость в своих требованиях о безусловном выполнении предусмотренных законодательством мероприятий.

Хозяйственных руководителей, не выполняющих своих обязательств по коллективным договорам, систематически нарушающих трудовое законодательство, предложено привлекать к ответственности.

Профсоюзы призваны усилить контроль за работой лечебных учреждений, установить неослабный общественный контроль за ходом строительства и ремонта жилищ и культурно-бытовых учреждений, добиваться улучшения качества и снижения стоимости строительных работ.

Предусмотрено, что распределение жилой площади на предприятиях и в учреждениях должно производиться по совместному решению администрации и профсоюзных комитетов. Кроме того, профсоюзы должны также участвовать в распределении жилой площади, строящейся местными Советами.

Профсоюзным организациям указано на необходимость усилить контроль за предприятиями торговли и общественного питания, участвовать при рассмотрении советскими и хозяйственными органами вопросов роста сети столовых, буфетов и магазинов, добиваться, чтобы они были правильно размещены, была повышена культура обслуживания трудящихся, улучшено качество питания и удешевлена его стоимость.

Профсоюзам предложено и впредь улучшать дело социального страхования, используя отпускаемые государством на эти цели огромные средства в интересах более полного удовлетворения потребностей трудящихся, обеспечить правильное распределение путевок в санатории и дома отдыха, усилить контроль за выполнением планов строительства лечебных, профилактических и детских учреждений.

Пленум ЦК КПСС дал указание усилить контроль профсоюзов за деятельностью органов социального обеспечения, установив обязательное участие профсоюзов в назначении пенсий рабочим и служащим по старости или инвалидности, поддерживать с пенсионерами постоянную связь.

В области воспитательной и культурно-просветительной работы перед профсоюзами поставлена задача усилить борьбу против отсталых взглядов и настроений, развернуть пропаганду здорового быта, улучшить воспитание масс в духе советского патриотизма, социалистического интернационализма и дружбы народов, развивать у них чувство хозяина страны, поднимать ответственность перед родиной за выполнение производственных планов, за технический прогресс, за даль-

нейшее развитие производительных сил общества и создание обилия материальных благ в стране.

Большую помощь призваны оказать профсоюзы в повышении культурно-технического уровня рабочих, в проведении широкой производственно-технической пропаганды, в оказании поддержки обучающимся в заочных и вечерних учебных заведениях.

Пленум ЦК КПСС счел целесообразным расширить функции фабрично-заводских и местных комитетов профсоюзов, предоставить им право участвовать в разработке промфинпланов предприятий, в решении вопросов нормирования труда и организации зарплаты, контролировать соблюдение трудового законодательства и выполнение коллективных договоров, а также право высказывать свое мнение по кандидатурам, выдвигаемым на руководящие хозяйственные должности, не допускать увольнений рабочих и служащих без согласия местных профсоюзных органов [1].

Всестороннее воспитание трудящихся, в том числе воспитание новой трудовой дисциплины, коммунистического отношения к труду, составляет одну из важнейших задач профсоюзов.

Говоря об отсталых и несознательных рабочих, не желающих сочетать свои интересы с интересами народа, В. И. Ленин указывал, что с этим «...нужно бороться товарищеским воспитанием, товарищеским воздействием, и тут, кроме профессиональных союзов, этого никто не может сделать»[2]. Роль общественного мнения в борьбе с нарушителями трудовой дисциплины, с отсталыми настроениями исключительно велика.

Состоявшийся в январе 1958 года IX Пленум ВЦСПС принял развернутые решения «О задачах профессиональных союзов в связи с решениями декабрьского Пленума ЦК КПСС»[3].

Большая роль принадлежит профсоюзам в мобилизации широких масс трудящихся на борьбу за успешное выполнение плана развития народного хозяйства СССР на

---

1 См. «Материалы декабрьского (1957 г.) Пленума ЦК КПСС», Госполитиздат, 1957.

2 В. И. Ленин, Соч., т 30, стр. 466.

3 Постановление IX Пленума ВЦСПС опубликовано в газете «Труд» 12 января 1958 г.

1959—1965 годы. В осуществление великой программы коммунистического строительства профсоюзы призваны мобилизовать рабочий класс и всех трудящихся на выполнение и перевыполнение государственных заданий на каждом предприятии, еще шире развернуть социалистическое соревнование, всемерно развивать такие формы привлечения масс к управлению производством, как постоянно действующие производственные совещания, собрания рабочих, хозяйственного и профсоюзного актива [1].

Активным участником в советском государственном управлении является Всесоюзный Ленинский Коммунистический Союз Молодежи. Главная задача комсомола — коммунистическое воспитание молодежи.

Устав КПСС следующим образом определяет задачи комсомола: «ВЛКСМ является активным помощником партии во всем государственном и хозяйственном строительстве. Комсомольские организации должны быть на деле активными проводниками партийных директив во всех областях социалистического строительства, особенно там, где нет первичных партийных организаций (§ 62).

Комсомольским организациям предоставлено право широкой инициативы в обсуждении и постановке перед соответствующими партийными организациями всех вопросов работы предприятия, колхоза, совхоза, учреждения, учебного заведения.

Комсомольские организации располагают возможностями рекомендовать членов комсомола на любую работу в профсоюзные, советские и другие организации.

Всю свою работу ВЛКСМ проводит под непосредственным руководством КПСС. ЦК ВЛКСМ, являясь руководящим органом комсомола, непосредственно подчинен ЦК Коммунистической партии Советского Союза. Работой местных комсомольских организаций руководят соответствующие местные партийные организации. Партийное руководство является самым главным во всей работе комсомола.

---

1 См. «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 109.

В системе рычагов и приводных ремней, при помощи которых Коммунистическая партия осуществляет связь с массами, комсомолу принадлежит важное место. Комсомол — верный резерв и помощник Коммунистической партии.

Комсомол мобилизует молодежь на борьбу за дальнейшее развитие производительных сил страны, за внедрение и освоение новой техники, за соблюдение режима экономии и рост производительности труда, за строгое соблюдение государственной и трудовой дисциплины.

Он организует молодежь на борьбу за новый подъем сельского хозяйства, за повышение урожайности, рост поголовья скота и продуктивности общественного животноводства.

Комсомол помогает партии и правительству развивать и укреплять школы, организовывать вечерние школы рабочей и сельской молодежи, улучшать учебно-воспитательную работу среди учащихся, укреплять дисциплину и порядок в школе, помогает осуществлять закон о всеобщем обязательном восьмилетнем обучении детей, руководить пионерским движением, содействовать широкому развитию физической культуры и спорта.

В своем приветствии XIII съезду ВЛКСМ Центральный Комитет Коммунистической партии Советского Союза, отмечая возросшую роль комсомола в государственном, хозяйственном и культурном строительстве, во всей общественно-политической жизни страны, поставил перед ним в качестве важнейшей задачи еще более широко вовлекать молодежь в социалистическое соревнование за досрочное выполнение государственных планов, повышение производительности труда, улучшение качества продукции, проявлять больше инициативы в изыскании резервов производства, бережливости и экономии, оказывать всемерную поддержку молодежи в повышении производственной квалификации, овладении новой техникой и технологией.

Требуя от своих членов настойчивой и неуклонной борьбы за реализацию решений Коммунистической партии и Советского правительства, Устав ВЛКСМ обязывает комсомольцев показывать пример в соблюдении Конституции СССР, всеми силами укреплять советский строй,

советскую промышленность и транспорт, колхозы и совхозы, развивать советскую культуру, укреплять дружбу и братское сотрудничество между народами СССР, защищать отечество, что является священным долгом, первейшей обязанностью каждого комсомольца.

На новом этапе развития нашего государства перед комсомолом и всей советской молодежью стоят еще более величественные задачи. Великая программа строительства коммунизма предоставляет широкие возможности для роста творческой инициативы и самодеятельности юношей и девушек, в проявлении еще большей энергии в освоении природных богатств Сибири, Севера, Дальнего Востока и Казахстана. Комсомол призван принять большое и активное участие в промышленном, жилищном и культурно-бытовом строительстве, в борьбе за дальнейшее развитие социалистического сельского хозяйства, в осуществлении шефства над важнейшими стройками тяжелой индустрии.

По инициативе молодых рабочих депо Москва — Сортировочная родилось движение бригад коммунистического труда, поднявшее социалистическое соревнование на новую ступень. Участники бригад ставят своей задачей не только работать по-коммунистически, но и жить по-коммунистически, повышать свою сознательность, культуру, дисциплинированность, быть носителями коммунистической морали [1].

Особое внимание комсомола обращается на формирование коммунистического мировоззрения молодежи, воспитание активных, сознательных строителей коммунистического общества, беззаветно любящих свою Родину и ненавидящих ее врагов.

Комсомолу предстоит принять активное участие в перестройке системы народного образования, в укреплении связи школы с производством [2].

Важной формой участия масс в управлении государством является кооперация.

Роль и значение кооперации особенно ярко сказались в период коллективизации сельского хозяйства и укрепления колхозного строя. Сельскохозяйственная производственная кооперация (колхозы) явилась мощным оруди-

---

[1] См. постановление IV Пленума ЦК ВЛКСМ — «Комсомольская правда» 26 февраля 1959 г.

[2] См. «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 110—111.

ем социалистической реконструкции сельского хозяйства. Колхозы — массовые добровольные организации трудящегося крестьянства, объединяющие 40 процентов населения СССР [1]. Другие кооперативные организации (потребительская, промысловая, кооперация инвалидов и т. д.), строящиеся также на добровольных началах, участвуют в социалистическом хозяйственном строительстве, в расширении экономических связей между городом и деревней, способствуя развитию советской торговли.

В приветствии V съезду уполномоченных потребительской кооперации СССР Центральный Комитет Коммунистической партии Советского Союза и Совет Министров СССР поставили в качестве важнейшей задачи работников потребительской кооперации «развивать и совершенствовать кооперативную торговлю, чутко относиться к запросам и нуждам трудящихся, повышать культуру обслуживания населения, полнее удовлетворять растущие потребности колхозов на товары производственного и бытового назначения, неустанно улучшать работу торгового и заготовительного аппарата, воспитывать кооперативные кадры в духе беззаветного служения народу» [2].

В связи с неуклонным и систематическим ростом сельскохозяйственного производства кооперативные организации обязываются улучшить организацию заготовок и закупок сельскохозяйственных продуктов и сырья, всемерно содействовать колхозам и колхозникам в сбыте продукции и тем самым способствовать дальнейшему росту всех отраслей сельского хозяйства и повышению материального благосостояния трудящихся.

Советская кооперация поддерживается и укрепляется социалистическим государством и тесно сотрудничает с органами государственного управления. Десятки миллионов трудящихся, объединенных всеми видами кооперации, помогают партии и правительству, органам советского государственного управления в хозяйственном строительстве и выполнении народнохозяйственных планов, получая всестороннюю помощь от государства.

---

1 По данным на 1956 год.
2 «Известия» 24 июня 1958 г.

По линии кооперативной торговли предусматривается еще более расширить колхозную торговлю, развить торговлю потребительской кооперации излишками сельскохозяйственных продуктов колхозов и колхозников на комиссионных началах, улучшить благоустройство колхозных рынков в городах и рабочих поселках.

Объем розничного товарооборота государственной и кооперативной торговли возрастет в предстоящем семилетии примерно на 62 процента (в сопоставимых ценах). В связи с более быстрым ростом денежных доходов сельского населения товарооборот на селе будет развиваться также более быстрыми темпами [1].

Большую роль в государственном управлении играют добровольные общества трудящихся.

Добровольные общественные организации, состоящие из миллионов рабочих, колхозников, интеллигенции, проводят под руководством Коммунистической партии большую работу во всех областях социалистического строительства.

Научные и технические общества объединяют в своих рядах многочисленные круги советской интеллигенции. Эти общества содействуют развитию научной мысли, техническому прогрессу в промышленности, на транспорте, в строительстве, в сельском хозяйстве, в области культуры, пропагандируют естественнонаучные знания, всемерно усиливают коммунистическое воспитание трудящихся.

Примером активной деятельности отдельных добровольных организаций может служить следующее. Под руководством профсоюзов осуществляет свою деятельность Всесоюзное общество изобретателей и рационализаторов, объединяющее в своих рядах более одного миллиона человек. Только в 1958 году изобретатели и рационализаторы внесли свыше 2,7 миллиона предложений, экономический эффект от внедрения которых составил около 9 миллиардов рублей в расчете на год [2].

---

1 См. «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 86.

2 См. речь тов. В. В. Гришина на XXI съезде КПСС, «Правда» 3 февраля 1959 г.

Экономия от внедренных изобретений, технических усовершенствований и рационализаторских предложений за период с 1946 по 1956 год составила 50 миллиардов рублей [1].

Деятельность каждого общества регулируется уставом, определяющим задачи и предметы ведения общества. Устав утверждается соответствующим органом государственного управления, который осуществляет контроль за работой добровольного общества (заслушивает отчет, принимает меры к тому, чтобы деятельность обществ не расходилась с требованиями устава и т. д.). Органы государственного управления обязаны оказывать содействие добровольным обществам.

Порядок организации и деятельности добровольных обществ регулируется законодательством союзных республик. Так, в РСФСР действует «Положение о добровольных обществах и союзах» от 10 июля 1932 г. [2].

Уставы обществ и союзов утверждаются Советами Министров союзных и автономных республик и исполкомами краевых, областных, окружных, городских и районных Советов депутатов трудящихся в зависимости от территории деятельности общества и союза, кроме обществ и союзов, носящих ведомственный характер, устав которых утверждается на тех же основаниях соответствующими министерствами и иными отраслевыми органами управления. Наиболее значительными являются добровольные общества: содействия авиации, армии и флоту (ДОСААФ), Союз обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (СОКК и КП СССР [3]) и различные спортивные.

Действуя под руководством органов государственного управления, добровольные общества трудящихся участвуют в решении государственных вопросов.

XXI съезд КПСС отметил, что в современных условиях главным направлением в развитии социалистиче-

---

1 См. Статистический сборник ЦСУ при Совете Министров СССР «Достижения Советской власти за сорок лет в цифрах», Госстатиздат, 1957, стр. 52.

2 СУ РСФСР 1932 г. № 74, ст. 331.

3 По данным на конец 1957 года, в Советском Союзе насчитывалось 320 тысяч первичных организаций Красного Креста и Красного Полумесяца, объединяющих 24 миллиона членов, «Ежегодник БСЭ», 1958, стр. 14.

ской государственности является всемерное развитие демократии. Одним из ее проявлений будет постепенная передача в ведение общественных организаций многих функций, выполняемых теперь государственными органами. В резолюции съезда указывается, что вопросы культурного обслуживания населения, здравоохранения, физкультуры и спорта должны решаться при активном и широком участии общественных организаций; в деле соблюдения правил социалистического общежития все более важную роль призваны играть народная милиция, товарищеские суды и подобные им самодеятельные органы, которые должны наряду с государственными учреждениями выполнять функции охраны общественного порядка и прав граждан. Это участие общественных организаций расширит и укрепит политическую основу социалистического общества, обеспечит дальнейшее развитие социалистической демократии [1].

Равноправие национальностей и дружба народов СССР

Действительное равноправие граждан СССР независимо от их расовой и национальной принадлежности во всех областях хозяйственной, государственной, культурной и общественно-политической жизни является по Конституции СССР непреложным законом. Какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или, наоборот, установление прямых или косвенных преимуществ граждан в зависимости от их расовой и национальной принадлежности, равно как и всякая проповедь расовой или национальной исключительности или ненависти и пренебрежения — караются законом (ст. 123 Конституции СССР).

Основы политики Советской власти по национальному вопросу были изложены в «Декларации прав народов России» от 15 (2) ноября 1917 г.: «равенство и суверенность

---

1 См. Резолюцию XXI съезда Коммунистической партии Советского Союза по докладу Н. С. Хрущева «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 29—30.

народов России; право народов России на свободное самоопределение, вплоть до отделения и образования самостоятельного государства; отмена всех и всяких национальных и национально-религиозных привилегий и ограничений; свободное развитие национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих территорию России» [1].

Советская федерация строилась на основе полной добровольности объединения, равноправия и взаимного доверия народов.

Каждый народ в рамках федерации получил возможность самостоятельно строить свою государственность и свою культуру, национальную по форме, социалистическую по содержанию.

Всем народам страны было предоставлено право на самоопределение.

Ленинское разрешение национального вопроса сыграло важнейшую роль в строительстве и укреплении Советского социалистического государства.

Для руководства борьбой угнетенных народов за свое полное освобождение и для практического осуществления требований партии по национальному вопросу в первые же дни Советской власти был создан Народный комиссариат по делам национальностей [2]. Он осуществлял руководство политическим, хозяйственным и культурным строительством среди многочисленных нерусских народов.

Народный комиссариат по делам национальностей представлял собою принципиально новый орган государственного управления, который немыслим в капиталистическом государстве.

Деятельность Народного комиссариата по делам национальностей (Наркомнаца) охватывала все отрасли государственного управления. В составе Наркомнаца имелись отделы: труда, земледелия, просвещения, печати, военный, социального обеспечения, лесоводства и т. д.

Наркомнац провел огромную работу по раскрепощению многочисленных национальностей России, созданию национальных государственных образований и оказал большое влияние на международное национально-освободительное движение.

---

[1] СУ РСФСР 1917 г. № 2, ст. 18.
[2] СУ РСФСР 1917 г. № 1, ст. 1.

На всем протяжении строительства многонационального Советского государства все народы встречали неизменную помощь и поддержку со стороны великого русского народа. При его помощи и поддержке строилось многонациональное Советское государство. Русский рабочий класс выступал в авангарде пролетариата и трудящихся масс всех национальностей и своей самоотверженностью, героизмом и преданностью делу Коммунистической партии показывал и показывает пример беззаветной любви к своей многонациональной родине.

В составе Наркомнаца были созданы комиссариаты по делам каждой национальности. В 1920 году был создан Совет национальностей, куда каждая национальность выделяла свое специальное представительство в составе председателя и двух членов, возглавлявших соответствующий отдел Наркомнаца.

В 1922 году Совет национальностей был преобразован в Большую коллегию Наркомнаца, в которой были созданы представительства от восьми республик и двенадцати автономных областей, а также отделы: например, общий отдел национальных меньшинств, проживающих за пределами своих национальных республик.

При Наркомнаце учреждались ученые общества, специальные институты и курсы, а также федеральные комитеты по делам отдельных народных комиссариатов.

Участие договорных советских республик в федеральных комитетах определялось на основе специальных соглашений с их правительствами, утверждавшихся Президиумом ВЦИК. Положение о Наркомнаце от 27 июля 1922 г. [1] предусматривало два федеральных комитета: по земельному делу и по народному просвещению.

Высшей формой советского федерального строительства явилось образование Союза Советских Социалистических Республик.

В связи с образованием СССР и созданием в составе ЦИК СССР Совета Национальностей, в котором были представлены все автономные республики и автономные области, отпала необходимость в представительстве этих республик и областей в Народном комиссариате по делам национальностей, и они были ликвидированы [2]. Создани-

---

[1] СУ РСФСР 1922 г. № 47, ст. 600.

[2] СУ РСФСР 1924 г. № 39, ст. 358.

ем национальных республик и объединением их в СССР была закончена и миссия Наркомнаца. Он был ликвидирован 2-й сессией ВЦИК X созыва 7 июля 1923 г., которая дала высокую оценку проделанной им работе[1]. Для взаимной информации центра и мест при Президиуме ВЦИК был утвержден институт представителей автономных республик и областей.

Конституция СССР, утвержденная II съездом Советов СССР 31 января 1924 г., образовала в составе ЦИК СССР наряду с Союзным Советом вторую палату — Совет Национальностей, в которой предусматривалось представительство на равных началах всех национальных республик независимо от количества населения.

Принятая 5 декабря 1936 г. VIII Съездом Советов СССР новая Конституция СССР законодательно закрепила двухпалатную структуру высшего органа государственной власти Союза Верховного Совета СССР (Совет Союза и Совет Национальностей).

Политической формой братского содружества народов, обеспечивающей каждому из них свободу экономического и культурного развития, является объединение суверенных советских республик в единый государственный союз на основе полного равноправия.

В. И. Ленин явился вдохновителем и создателем Союза Советских Социалистических Республик. Из опубликованного письма «К вопросу о национальностях или об «автономизации», написанного в дни непосредственной подготовки и проведения I съезда Советов СССР, видно, как В. И. Ленин, проявляя заботу о проведении правильной национальной политики, об укреплении СССР, требовал соблюдать принципы пролетарского интернационализма, укреплять дружбу больших и малых народов Советского Союза. Он подверг резкой критике торопливость и администрирование в решении вопросов национальной политики, в особенности проект «автономизации», предусматривающий не объединение равноправных советских республик, а их вступление в РСФСР на правах автономных единиц. В. И. Ленин предложил принципиально иное решение вопроса — добровольное объединение всех советских республик, в том числе и РСФСР, в новое государственное образование — Союз Советских Социалистических Республик на основе их полного равноправия.

---

1 СУ РСФСР 1923 г. № 66, ст. 639.

В. И. Ленин всегда подчеркивал необходимость полного, фактического равноправия наций, умелого проведения политики по национальному вопросу, внимательного отношения к особенностям различных наций, укрепления суверенитета каждой республики как необходимого условия сплочения и братской дружбы народов СССР[1].

Статья 13 Конституции СССР следующим образом определяет государственное устройство СССР:

«Союз Советских Социалистических Республик есть союзное государство, образованное на основе добровольного объединения равноправных Советских Социалистических Республик».

За исключением ряда вопросов особой государственной важности, добровольно переданных союзными республиками в ведение Советского Союза в лице его высших органов власти и управления, каждая союзная республика полностью сохраняет свои суверенные права. Эти права обеспечиваются следующими гарантиями:

1. Союзные республики являются государствами со своими Верховными Советами, устанавливающими законы, которые относятся к компетенции союзной республики, со своими Президиумами Верховных Советов, правительствами и своими Верховными Судами.

2. Каждая союзная республика имеет свою конституцию, построенную в полном соответствии с Конституцией СССР. В конституции каждой союзной республики учитываются национальные особенности республики.

3. Каждой союзной республике предоставляется право свободного выхода из СССР.

4. Территория союзной республики не может изменяться без ее согласия.

5. Равноправным участием каждой союзной республики в высших органах власти СССР. В Совет Национальностей Верховного Совета СССР, являющийся равноправной палатой с Советом Союза, каждая союзная республика посылает до 25 депутатов. Представительство от автономных республик, автономных областей и национальных округов, входящих в состав данной союзной республики, осуществляется указанными республиками, областями и округами самостоятельно по установленным Конституцией СССР нормам.

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 36, стр. 543—559.

6. Все Председатели Президиумов Верховных Советов союзных республик входят в состав Президиума Верховного Совета СССР и являются заместителями Председателя Президиума Верховного Совета СССР.

7. Каждая союзная республика имеет право на создание своих республиканских войсковых формирований.

8. Каждая союзная республика имеет право вступать в непосредственное сношение с иностранными государствами, заключать с ними соглашения и обмениваться дипломатическими и консульскими представителями.

Автономная республика представляет собой национальное Советское государство. Ее территория, как и территория союзной республики, не подлежит изменению без ее согласия.

Вне пределов ст. 14 Конституции СССР и соответствующих статей конституций союзных республик, закрепляющих перечень суверенных прав союзной республики, автономная республика осуществляет государственную власть на автономных началах.

Круг прав автономной республики достаточно широк для обеспечения свободного государственного развития ее народа.

Вместе с тем права автономной республики у́же прав союзной республики. Автономная республика не обладает правом свободного выхода из Союза или союзной республики. Ее конституция подлежит утверждению Верховным Советом союзной республики. Автономная республика не обладает правами в области обороны и внешних сношений, правом амнистии и помилования; она не издает законов о труде, обладая лишь правом контроля за проведением трудового законодательства Союза и союзной республики, и т. д.

Каждая автономная республика имеет свой Верховный Совет, устанавливающий законы, относящиеся к компетенции автономной республики, свой Президиум Верховного Совета, свое правительство и свой Верховный Суд. Установление внутрирайонного деления республики, границ районов, городов относится к компетенции автономной республики. Автономные республики посылают в Совет Национальностей по 11 депутатов и, кроме того, принимают участие в выборах депутатов в Совет Национальностей от союзной республики.

Председатели Президиумов Верховных Советов автономных республик входят в состав Президиума Верховного Совета союзной республики и являются заместителями Председателя Президиума Верховного Совета союзной республики.

Автономная область — национально-территориальное образование, наделенное административной автономией.

Правовое положение автономной области определяется специальным Положением об автономной области. Это положение согласно конституциям союзных республик, в составе которых имеются автономные области, вносится на утверждение Верховного Совета союзной республики областным Советом депутатов трудящихся. Положение учитывает национальные особенности автономной области.

Кроме прав, распространенных на автономные области Положением о местных органах государственной власти (гл. VIII Конституции СССР), им предоставляется дополнительно ряд прав. Прежде всего автономная область имеет право на прямое представительство в одной из палат высшего органа государственной власти СССР — Совета Национальностей, куда она посылает по 5 депутатов. Далее, Совету депутатов трудящихся автономной области предоставлено право непосредственного сношения с Президиумом Верховного Совета союзной республики. Акты Совета депутатов трудящихся автономных областей могут отменяться в случае несоответствия закону только Президиумом Верховного Совета союзной республики.

В некоторых союзных республиках, как, например, в Азербайджанской ССР, представитель автономной области является заместителем Председателя Президиума Верховного Совета республики.

Национальные округа, имеющиеся в некоторых областях и краях РСФСР, также являются одной из форм решения национального вопроса [1]. В настоящее время в составе РСФСР имеется 10 национальных округов. Особые права и обязанности Советов депутатов трудящихся национальных округов и их исполнительных комитетов определяются согласно ст. 102 Конституции

1 Национальный округ иногда рассматривается и как форма советской административной автономии.

РСФСР Положением о национальных округах, а также решениями соответствующих краевых (областных) Советов депутатов трудящихся. Положение о национальных округах утверждается Верховным Советом РСФСР.

Говоря о национальном округе, необходимо в первую очередь отметить право его на прямое представительство в Совете Национальностей, куда каждый национальный округ посылает 1 депутата. Государственные органы в национальном округе организуются таким образом, чтобы на основе родного языка, с учетом местных особенностей, можно было обеспечить вовлечение широких масс коренного населения в социалистическое строительство.

Провозглашенное Октябрьской революцией правовое равенство всех национальностей еще не было фактическим равенством. Существовала огромная разница в уровне экономического и культурного развития народов. Ликвидация этого тяжелого наследия прошлого — фактического неравенства в экономической и культурной жизни составила важнейшую задачу Советской власти.

Развитие каждой нации неразрывно связывалось с созданием прочной материальной базы. Только при этом условии можно было уничтожить фактическую отсталость (хозяйственную, политическую, культурную), которая была унаследована от прошлого, и дать возможность всем народам стать равными в государственном, культурном, хозяйственном отношениях.

Все это обеспечивалось бурным подъемом социалистической промышленности, в первую очередь тяжелой индустрии, на базе которой развивались все отрасли народного хозяйства.

Было произведено новое размещение производительных сил в стране, широко развивалась сеть школ на родном языке, готовились национальные кадры интеллигенции, создавалась и развивалась письменность, литература на национальных языках, осуществлялись мероприятия по укреплению и развитию дела национального театра, искусства национальных республик и т. д.

В результате успешного осуществления ленинской программы индустриализации страны и коллективизации сельского хозяйства все союзные республики имеют высокоразвитую промышленность и механизированное сельское хозяйство.

В стране осуществлена культурная революция, давшая

полный простор для развития национальной по форме, социалистической по содержанию культуры всех народов, населяющих СССР.

Коммунистическая партия и Советское правительство заботливо выращивали национальные кадры государственного аппарата, партийных и общественных организаций.

С развитием промышленности росли и ряды рабочего класса, национальные кадры интеллигенции.

О высоком уровне экономического и культурного развития, достигнутом национальными республиками за годы Советской власти, можно привести немало примеров.

За годы Советской власти во всех союзных республиках создана современная промышленность. Валовая продукция всей промышленности выросла в 1956 году по сравнению с 1913 годом: в РСФСР — в 30 раз, в Украинской ССР — в 18 раз, в Белорусской ССР — в 22 раза, в Узбекской ССР — в 14 раз, в Казахской ССР — в 36 раз, в Грузинской ССР — в 29 раз, в Азербайджанской ССР — в 13 раз, в Литовской ССР (по сравнению с 1940 г.) — в 5,7 раза, в Молдавской ССР (по сравнению с 1940 г.) — в 5,6 раза, в Латвийской ССР (по сравнению с 1940 г.) — в 6,7 раза, в Киргизской ССР — в 42 раза, в Таджикской ССР — в 27 раз, в Армянской ССР — в 45 раз, в Туркменской ССР — в 17 раз, в Эстонской ССР (по сравнению с 1940 г.) — в 7,5 раза [1].

Огромны успехи и в области культуры. Из 60 наций, национальных групп и народностей, населяющих СССР, 48 впервые стали иметь свою письменность. Языки всех народностей СССР являются равноправными. В СССР нет единого обязательного государственного языка. Обучение в школах ведется на родном языке.

В каждой союзной республике созданы академии наук, а в Молдавской ССР — филиал Академии наук СССР, объединяющие десятки научных учреждений. В РСФСР имеется 12 филиалов Академии наук СССР, которые размещены в самых отдаленных районах страны.

До Великой Октябрьской социалистической революции на территории Казахской, Киргизской и Туркменской Со-

---

[1] Данные приведены из статистического сборника ЦСУ при Совете Министров СССР «Достижения Советской власти за сорок лет в цифрах», Госстатиздат, 1957, стр. 118—142.

ветских Социалистических Республик не было ни одного научного института. Теперь, по состоянию на 1 января 1957 г., только в одной Казахской ССР имеется 98 научных учреждений.

В научно-исследовательских учреждениях, высших учебных заведениях, лабораториях и других учреждениях Киргизской ССР работали в 1956 году около 1700 научных работников, в том числе 41 доктор и 461 кандидат наук, в Узбекской ССР — 6400 научных работников, в том числе свыше 180 докторов и 2100 кандидатов наук, в Таджикской ССР — 1400 научных работников, в том числе 25 докторов и 400 кандидатов наук, в Туркменской ССР — около 1300 научных работников, в том числе 30 докторов и более 300 кандидатов наук.

До Великой Октябрьской социалистической революции в Узбекской, Казахской, Азербайджанской, Киргизской, Таджикской, Армянской, Туркменской союзных республиках не было высших учебных заведений. За годы Советской власти в этих республиках созданы свои высшие учебные заведения: по данным 1956 года — в Узбекской ССР — 32, в Казахской ССР — 26, в Азербайджанской ССР — 15, в Киргизской ССР — 9, в Таджикской ССР — 8, в Армянской ССР — 12, в Туркменской — 6.

По развитию высшего образования национальные республики Кавказа и Средней Азии намного опередили не только граничащие с ними страны зарубежного Востока, но и многие западноевропейские государства. Например, число студентов на 10 тысяч жителей Киргизской ССР почти в два раза более, чем во Франции, в шесть раз больше, чем в Турции, в Таджикской ССР на каждые 10 тысяч человек населения приходится 92 студента, что в 8 раз больше, чем в Турции, и в 10 раз больше, чем в Пакистане. По числу студентов на тысячу человек населения Узбекская ССР идет впереди США и Англии, а Францию, Федеративную Республику Германии и Италию она обогнала более чем в два раза.

До Великой Октябрьской социалистической революции на территории Киргизской ССР, Таджикской ССР и Туркменской ССР не было ни одного среднего специального учебного заведения. В настоящее время все союзные и автономные республики, а также все края и области СССР имеют средние специальные учебные заведения. Так, по данным 1956 года, имеется средних учебных заведений: в

Киргизской ССР — 30, в Таджикской ССР — 31, в Туркменской ССР — 33 и т. д.

В огромной степени возросло число учащихся. Например, в Таджикской ССР по сравнению с 1914 годом число учащихся в 1956 году возросло более чем в 660 раз, в Узбекской ССР — в 76,4 раза, в Казахской ССР — в 13 раз и т. д. [1].

Дальнейшим развитием принципа равноправия и братского сотрудничества советских народов являются мероприятия Коммунистической партии и Советского правительства, направленные на расширение инициативы национальных республик в решении ими вопросов хозяйственного и культурного строительства.

В прошлом, когда в республиках было мало специалистов, кадров не хватало, да и промышленных предприятий было немного, управление почти всеми предприятиями осуществлялось общесоюзными министерствами.

Теперь, когда во всех союзных республиках выросла промышленность, а вместе с нею выросли и национальные кадры, резко поднялась общая культура всех народов СССР.

Эти новые условия по-иному ставят вопрос об управлении в области хозяйства, культуры, в сторону значительного расширения прав союзных республик, ликвидации мелочной опеки по отношению к союзным республикам.

Союзные республики в рамках, которые определяются общесоюзными народнохозяйственными планами, с успехом могут решать конкретные вопросы развития тех или иных отраслей своей экономики, точно так же как и социально-культурного строительства.

Расширение прав союзных республик ни в какой мере не колеблет централизованного планового начала, подчеркивалось в отчетном докладе ЦК КПСС XX съезду партии, так как важнейшими условиями успешного развития страны и каждой республики СССР являются

---

[1] Данные приведены из статистического сборника ЦСУ при Совете Министров СССР «Достижения Советской власти за сорок лет в цифрах», Госстатиздат, 1957, стр. 295—324. См. также статью И. Раззакова «Торжество ленинской национальной политики», «Правда» 24 июля 1957 г.

сплочение усилий всех народов Советского Союза, известная централизация народного хозяйства при широкой инициативе и самодеятельности республик.

Значительное расширение прав союзных республик было осуществлено еще в период Великой Отечественной войны законом Верховного Совета СССР от 1 февраля 1944 г. «О создании войсковых формирований союзных республик и о преобразовании в связи с этим Народного комиссариата обороны из общесоюзного в союзно-республиканский Народный комиссариат», принятым на 10-й сессии Верховного Совета СССР.

На той же 10-й сессии Верховного Совета СССР 1 февраля 1944 г. был принят закон «О предоставлении союзным республикам полномочий в области внешних сношений и о преобразовании в связи с этим Народного комиссариата иностранных дел из общесоюзного в союзно-республиканский Народный комиссариат»[1].

В связи с дальнейшим расширением прав союзных республик был проведен ряд мероприятий по преобразованию общесоюзных министерств в союзно-республиканские министерства.

Наряду с этим хозяйство союзных республик расширилось за счет передачи им большого количества предприятий и организаций, находившихся в союзном подчинении.

Союзно-республиканским министерствам союзных республик передано большое количество учреждений, предприятий и организаций в связи с коренной перестройкой управления промышленностью и строительством по закону Верховного Совета СССР от 10 мая 1957 г.[2].

Это означает приближение руководства к непосредственным объектам управления, создает больше простора для самостоятельности, для проявления творческой инициативы, обеспечивает дальнейшее улучшение деятельности учреждений, предприятий и организаций, повышает ответственность органов государственного управления союзных республик за работу и за лучшее обслуживание населения.

---

[1] См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1944 г. № 8.
[2] См. «Ведомости Верховного Совета СССР» 1957 г. № 11.

В ведение союзных республик были переданы предприятия и организации упраздненных министерств и ведомств, а также предприятия и организации, находящиеся в ведении ряда ныне действующих общесоюзных министерств, по списку, утвержденному Советом Министров СССР.

Указанные промышленные и строительные предприятия, а также организации переданы в подчинение советам народного хозяйства экономических административных районов союзных республик.

Верховный Совет СССР на 6-й сессии (февраль 1957 г.) рассмотрел и решил ряд вопросов, связанных с дальнейшим расширением прав союзных республик, с укреплением их суверенитета.

К ведению союзных республик отнесено законодательство об устройстве судов союзных республик и судопроизводстве, а также принятие гражданских и уголовных кодексов. За Союзом ССР сохранилось установление основ законодательства о судоустройстве и судопроизводстве, основ гражданского и уголовного законодательства[1].

Такое расширение законодательных функций союзных республик отвечает федеративному характеру устройства Советского государства, его многонациональному составу и не противоречит ленинскому принципу единой социалистической законности. Как общесоюзное, так и республиканское законодательство основывается на единых принципах и институтах социалистического права. Но это единство не исключает, а предполагает необходимость всестороннего учета в законодательстве особенностей союзных республик.

Значительно расширены права судебных органов союзных республик. Законом Верховного Совета СССР от 12 февраля 1957 г. утверждено новое Положение о Верховном Суде СССР и внесены в связи с этим соответствующие изменения и дополнения в Конституцию СССР.

Новый закон ограничивает надзорные функции Верховного Суда СССР: ни одно дело, подсудное суду союзной республики, не может рассматриваться в Верховном

---

[1] За Союзом ССР сохранилось также издание основ законодательства по труду, брачно-семейному и земельному праву. Издание кодексов по всем этим отраслям составляет предмет ведения союзных республик.

Суде СССР в порядке надзора (при наличии для этого достаточных оснований) до тех пор, пока оно не будет рассмотрено Верховным Судом союзной республики. При этом такой пересмотр дела может иметь место только тогда, когда приговор, решение или постановление Верховного Суда союзной республики противоречат общесоюзному законодательству или если они нарушают интересы других союзных республик.

В состав Верховного Суда СССР наряду с членами Верховного Суда, избираемыми Верховным Советом СССР, входят председатели Верховных Судов союзных республик по должности. Их непосредственное участие в работе Верховного Суда СССР содействует последовательному применению единых принципов социалистического правосудия на территории всех союзных республик.

Союзным республикам передано право окончательно разрешать вопросы краевого и областного административно-территориального устройства. Правильное и своевременное решение этих вопросов приближает государственный аппарат к населению, вовлекает трудящиеся массы в управление государством, развивает творческую инициативу мест.

За Союзом ССР оставлено право утверждать образование и преобразование автономных республик и автономных областей в составе союзных республик, а также соглашения союзных республик об изменении границ между ними. Это объясняется тем, что автономные республики и автономные области являются не просто административно-территориальными единицами, а самостоятельными национально-государственными образованиями.

Самостоятельное существование этих национально-государственных образований гарантируют не только союзные республики, но и весь Советский Союз в целом.

Союзом ССР гарантируется неприкосновенность территории этих национально-государственных образований, а также границ самих союзных республик.

В целях дальнейшего улучшения народнохозяйственного планирования и всестороннего учета запросов союзных республик, более правильного разрешения вопросов хозяйственного и социально-культурного строительства в соответствии с экономическими, национальными и

другими особенностями республик, Совет Национальностей Верховного Совета СССР образовал постановлением от 11 февраля 1957 г. Экономическую комиссию. Она призвана предварительно рассматривать запросы союзных республик о проведении тех или иных хозяйственных и культурных мероприятий, а также давать заключения о соответствии народнохозяйственных планов, вносимых на утверждение Верховного Совета СССР, задачам экономического и культурного развития союзных республик.

При разработке планов развития народного хозяйства СССР Коммунистическая партия руководствуется ленинской национальной политикой, исходит из необходимости правильного размещения производительных сил на территории страны в целях достижения наибольшего экономического эффекта и обеспечения подъема экономики всех союзных республик.

Особое значение это приобретает теперь, когда наша страна приступила к осуществлению семилетнего плана развития народного хозяйства СССР на 1959 — 1965 годы. В контрольных цифрах этого плана учитываются интересы дальнейшего подъема экономики и культуры всех союзных республик[1].

Расширение прав союзных республик вытекает из принципов ленинской национальной политики.

Как правильно отмечалось на страницах нашей печати, особое правовое положение союзных республик в системе социалистической федерации заключается не только в том, что союзные республики добровольно ограничивают свой суверенитет, передавая определенные права Союзу ССР, но также и в том, что союзные республики приобретают при этом комплекс новых прав. Эти новые права обеспечивают за ними решающее участие в разрешении важнейших вопросов государственной жизни Союза ССР. Так, Председатели Советов Министров союзных республик входят по должности в состав Совета Министров СССР, Председатели Верховных Судов союзных республик—в Верховный Суд СССР.

---

1 См. Резолюцию XXI съезда Коммунистической партии Советского Союза по докладу товарища Н. С. Хрущева «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 20.

С учетом федеративного характера Советского государства организуется и, как уже указывалось, Президиум Верховного Совета СССР.

На XX съезде Коммунистической партии были отмечены допущенные в прошлом отдельные факты грубого нарушения основных принципов ленинской национальной политики, выразившиеся в необоснованном выселении целых народов и установлении для них ряда ограничений. Так, в конце 1943 года и в начале 1944 года были переселены с территории Северного Кавказа в районы Казахстана и Средней Азии балкарцы, чеченцы, ингуши, калмыки, карачаевцы, а их национальные автономии были упразднены.

Руководствуясь решениями XX съезда, ЦК КПСС и Правительство СССР осуществили меры по реабилитации выселенных народов и исправлению допущенной несправедливости.

Президиум Верховного Совета СССР, рассматривая вопрос о положении балкарского, чеченского, ингушского, калмыцкого и карачаевского народов, принял во внимание их законные пожелания и просьбы и решил восстановить их национальную автономию.

Было отменено имевшееся запрещение гражданам этих национальностей возвращаться на прежнее местожительство.

Мероприятия Коммунистической партии в области национальной политики послужили мощным рычагом для вовлечения широких масс отсталых прежде национальностей в социалистическое строительство.

Завершение строительства социализма в нашей стране внесло коренные изменения в национальную жизнь народов СССР. Развились новые, советские социалистические нации, которым свойственны взаимная поддержка, тесное содружество под революционным знаменем пролетарского интернационализма.

Известно, что Коммунистической партии пришлось вести борьбу против уклонов в сторону великодержавного шовинизма и местного национализма. Партия дала резкий отпор всяким носителям великодержавного шовинизма, вскрыв антинародный характер такого рода взглядов, выражавшихся в пренебрежении к национальным формам культуры в социалистическом обществе. Партия разбила

уклон и в сторону местного национализма. Уклонисты в сторону местного национализма, отражавшие интересы эксплуататорских классов своей нации, стремились обособить и отгородить народы друг от друга, от общего потока социалистического строительства в нашей стране, повернуть национальную культуру на путь буржуазного национализма.

Борьба с проявлением националистических пережитков есть важнейшая составная часть борьбы по преодолению пережитков капитализма в сознании людей.

Социалистическая культура глубоко народна и патриотична. И вместе с тем она интернациональна. Она призвана воспитывать советских людей активными строителями коммунистического общества.

Все народы СССР вносят в общую социалистическую культуру из своих национальных культур все ценное, прогрессивное, что было в прошлом в их искусстве, в литературе, в музыке и т. д., отбрасывая реакционные элементы, в частности пережитки буржуазного национализма.

В Великую Отечественную войну особенно ярко сказались сила советского строя, правильность национальной политики Коммунистической партии, приведшей к дружбе народов СССР.

Дружба народов СССР выдержала все трудности и испытания войны и еще более закалилась.

Коммунистическая партия ведет огромную работу по воспитанию масс в духе интернационализма и дружбы народов. В Уставе КПСС говорится, что одной из главных задач партии является воспитание членов общества в духе интернационализма и установления братских связей с трудящимися всех стран.

Коммунистическая партия решительно разоблачает и искореняет все и всякие проявления буржуазного национализма, всемерно развивает и культивирует советский патриотизм, идеологию дружбы народов.

Идейной основой укрепления братской взаимосвязи социалистических наций является органическое сочетание социалистического патриотизма с интернационализмом.

Коммунистическая партия воспитывает советских людей в духе глубокого уважения ко всем народам, к их культуре, традициям, требуя одновременного изучения и использования достижений других народов в области нау-

ки, техники и культуры. Это диктуется интересами строительства коммунистического общества.

Воспитывая советских людей в духе пролетарского интернационализма, Коммунистическая партия и Советское правительство принимают меры к расширению и укреплению международных связей, дружеских связей трудящихся СССР с трудящимися других стран.

Ленинские принципы пролетарского интернационализма особенно яркое выражение получили во взаимоотношениях между социалистическими странами.

Эти взаимоотношения основаны на принципах полного равноправия, уважения территориальной целостности, государственной независимости и суверенитета, невмешательства во внутренние дела друг друга.

Выражением пролетарского интернационализма являются также бескорыстно оказываемая помощь СССР другим социалистическим государствам, обмен опытом во всех областях государственного, хозяйственного и культурного строительства. Коммунистическая партия воспитывает советских людей в духе готовности всегда оказать помощь в строительстве социализма своим братьям и в то же время требует, чтобы и советские люди учились передовому опыту, всему лучшему, что уже выявлено и закреплено в достижениях стран народной демократии. Суровую ответственность влекут за собой всякие проявления пренебрежения, высокомерия, зазнайства, неуважения к национальным чувствам и достижениям других народов, несовместимые с ленинскими принципами пролетарского интернационализма.

В результате полной и окончательной победы социализма в СССР, укрепления дружбы и братских отношений между народами принцип пролетарского интернационализма приобрел уже новое качество — качество социалистического интернационализма. В современных условиях, говорилось на XXI съезде КПСС, суть национальной политики партии состоит в том, чтобы всесторонне развивать на основе товарищеского сотрудничества и взаимопомощи экономику и культуру всех социалистических наций, создавая необходимые условия для еще более тесного их сближения [1].

---

[1] См. речь тов. Н. А. Мухитдинова, «Правда» 31 января 1959 г.

Миллионы людей горячо приветствуют нашу страну за ее непримиримую борьбу против колониализма, за ее политику равноправия и дружбы между всеми народами, за ее последовательную миролюбивую внешнюю политику.

Социалистическая законность

Социалистическая законность — один из важнейших демократических принципов организации и деятельности Советского социалистического государства. Он заключается в безусловном и точном соблюдении всеми государственными органами, должностными лицами, общественными организациями и гражданами Конституции СССР, советских законов, а также основанных на них актов государственных органов.

Правильное понимание содержания социалистической законности имеет не только важное теоретическое значение, но и важное практическое значение.

Абсолютное большинство советских научных работников единодушно в понимании сущности социалистической законности, считая, что существеннейшим ее требованием является соблюдение не только законов, но и всех других актов государственных органов, изданных на основе и во исполнение закона [1].

Однако имеются сторонники и другой точки зрения, которая сводится к тому, что социалистическая законность — это есть соблюдение советских законов и других актов высших органов власти и управления. Все же остальные правовые акты органов государства, изданные на основе и во исполнение законов, исключаются. Таким образом, по мысли авторов этой точки зрения, содержанием принципа социалистической законности является лишь соблюдение законов и других актов Верховного Совета,

---

[1] См. учебник «Советское административное право», Госюриздат, 1950, стр. 72; «Советское государственное право», изд. Военно-юридической академии, 1956, стр. 210, а также В. И. Попова, Социалистическая законность в деятельности местных Советов, Госюриздат, 1954; Д. А. Керимов, Обеспечение законности в СССР, Госюриздат, 1956; В. П. Радьков, Социалистическая законность на страже прав граждан СССР.

указов Президиума Верховного Совета, постановлений и распоряжений Совета Министров [1].

При таком понимании социалистической законности исключаются акты государственных органов, не относящиеся к законам и другим актам высших органов государственной власти и управления, то есть, иначе говоря, исключаются акты, издаваемые руководителями центральных отраслевых органов (министрами, руководителями центральных ведомств, председателями советов народного хозяйства, председателями государственных комитетов и другими руководителями специальных органов); акты, издаваемые местными органами государственной власти и их исполнительными и распорядительными органами; акты судебных органов — приговоры, решения, определения; акты прокуроров.

Такое понимание не может содействовать укреплению социалистической законности, а также правильно ориентировать практических работников при осуществлении возложенных на них обязанностей.

Каковы же причины этой ошибочной точки зрения в понимании социалистической законности? Почему авторы работы «Социалистическая законность в советском государственном управлении» ограничивали содержание принципа социалистической законности только соблюдением законов и других актов высших органов власти и управления? Оказывается потому, что у них есть опасения, что расширение (оставляем в стороне вопрос об удачности и даже возможности этой терминологии) принципа законности может привести: во-первых, к подмене понятия закона понятием права вообще и, таким образом, к снижению той главенствующей роли, которую играет закон в системе норм права, и, во-вторых, к подмене принципа верховенства закона общим понятием правопорядка [2].

Полная несостоятельность этих доводов очевидна. Если даже согласиться с авторами насчет «подмены понятия законности понятием права» в случае включения в содержание принципа законности требования соблюдать не

---

1 Впервые эта точка зрения была изложена в работе «Социалистическая законность в советском государственном управлении», вышедшей в 1948 году в Юриздате (авторы А. Е. Лунев, С. С. Студеникин и Ц. А. Ямпольская).

2 См. А. Е. Лунев, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская, Социалистическая законность в советском государственном управлении, Юриздат, 1948, стр. 31.

только законы, но и подзаконные акты, то неизбежно возникает вопрос, почему авторы включают в это содержание не только соблюдение закона, но и требование соблюдения подзаконных актов — указов, постановлений и распоряжений правительства?

Далее, никакой подмены нет в признании того, что принцип законности есть требование неуклонного соблюдения не только законов, но и всех других подзаконных актов, уже только по одному тому, что право и законность не заменяемы взаимно.

Ни в какой мере не снижается главенствующая роль закона в системе норм права, когда говорится о том, что принцип законности состоит в безусловном и точном соблюдении законов и всех других, основанных на них актов государственных органов. Главенствующая роль закона еще сильнее подчеркивается указанием на необходимость соблюдать как законы, так и все другие акты органов государства, которые имеют силу при условии точного соответствия их закону.

Сами же авторы работы «Социалистическая законность в советском государственном управлении», обнаруживая в дальнейшем противоречие с данным ими определением понятия социалистической законности, пишут: «Социалистическая законность требует безусловного и точного исполнения всеми гражданами СССР всех основанных на законе актов государственного управления, а не только законов». А затем излагают положение, согласно которому точное и беспрекословное выполнение органами управления законов составляет непосредственное содержание принципа законности, а соблюдение тех же законов плюс основанных на законе юридических актов составляет более широкое понятие правопорядка. Дальнейшие попытки авторов хотя бы в какой-либо мере обосновать это положение остаются безуспешными [1].

---

[1] См. А. Е. Лунев, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская, Социалистическая законность в советском государственном управлении, Юриздат, 1948, стр. 31. Впоследствии, в 1954 году Ц. А. Ямпольская отказалась от такого понимания социалистической законности, изложив правильную точку зрения, согласно которой под принципом социалистической законности она понимает безусловное и точное соблюдение не только законов, но и основанных на них актов советских государственных органов («Органы советского государственного управления в современный период», Издательство Академии наук СССР, 1954, стр. 135).

Опасения насчет подмены принципа верховенства закона общим понятием правопорядка также не имеют под собой никакой почвы. В этом отношении прав М. С. Строгович, утверждая, что понятие правопорядка — более широкое и сложное, чем законность, которая характеризует советский политический режим, являясь его принципом и свойством, но не совпадает с ним и не исчерпывает его, так как включает в себя другие существенные свойства (участие трудящихся масс в управлении государством, социалистический демократизм и т. д.) [1].

Ошибочное понимание содержания принципа социалистической законности путем ограничения его требованием соблюдать только законы, указы, постановления и распоряжения правительства, не говоря о теоретической несостоятельности, в практической деятельности объективно ведет к ослаблению социалистической законности.

Закон Верховного Совета СССР от 28 декабря 1955 г., утвердивший Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР», возлагает на Генерального Прокурора Союза и подчиненных ему прокуроров надзор за точным соответствием актов, издаваемых министрами, руководителями ведомств и подчиненных им учреждений и предприятий, а также исполнительными и распорядительными органами местных Советов депутатов трудящихся, кооперативными и иными общественными организациями, Конституции и законам СССР, конституциям и законам союзных и автономных республик, постановлениям Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик (ст. 10). Это и есть осуществление одной из задач по укреплению социалистической законности.

Или взять пример, связанный с реализацией закона об обязательной военной службе. Во исполнение его издаются не только указы Президиума Верховного Совета СССР, постановления Правительства СССР, но и акты министра обороны СССР, командующих военными округами, военных комиссаров краевых, областных, городских военных органов, местных исполнительных комитетов и т. д. Не подлежит какому-либо сомнению вопрос о безусловной обязательности указанных актов органов

---

[1] См. «Теоретические вопросы советской законности», «Советское государство и право» 1956 г. № 4, стр. 21.

государственного управления, ибо их выполнение обеспечивается в порядке руководства со стороны вышестоящих органов подчиненными органами, надзором органов прокуратуры, судебными органами.

Нельзя согласиться с доводами М. С. Строговича, который полагает, что нет надобности в определение социалистической законности включать указание на необходимость соблюдения не только законов, но и подзаконных актов лишь потому, что высшим выражением государственной воли является закон, а соблюдение и исполнение законов и составляет содержание законности [1].

Что же касается других нормативных актов государственных органов, продолжает М. С. Строгович, то они издаются на основе и во исполнение закона, а поэтому их соблюдение является тем самым соблюдением закона, а нарушение — нарушением закона.

Совершенно прав Д. А. Керимов, который не считает доводы, приведенные выше, убедительными, так как, идя по этому пути, можно было бы вообще ограничиться указанием только на Конституцию СССР, но главное даже и не в этом, а в том, что такое умолчание о подзаконных актах могло бы на практике вызвать ложное представление о необходимости соблюдения только законов и породить сомнения об обязательности соблюдения подзаконных актов [2].

Вместе с тем, говоря о содержании понятия социалистической законности, необходимо отметить, что в это понятие должно обязательно включаться указание на конституцию как на основной закон. Это требование вытекает из содержания отдельных статей Конституции СССР, конституций союзных и автономных республик. Так, в ст. 130 Конституции СССР говорится, что каждый гражданин СССР обязан соблюдать Конституцию СССР, исполнять законы, блюсти дисциплину труда, честно относиться к общественному долгу, уважать правила социалистического общежития. Аналогичные по своему содержанию статьи имеются в конституциях союзных и автономных республик. Как известно, конституция как основной закон

---

[1] См. «Теоретические вопросы советской законности», «Советское государство и право» 1956 г. № 4, стр. 20 — 21.

[2] См. Д. А. Керимов, Обеспечение законности в СССР, Госюриздат, 1956, стр. 11.

является юридической базой для последующей законодательной деятельности.

С первых дней Великой Октябрьской социалистической революции В. И. Ленин придавал огромное значение социалистической законности. Так, в письме «К рабочим и крестьянам» 24 августа 1919 г. он призывает строжайше соблюдать революционный порядок, законы и предписания Советской власти и следить за их исполнением всеми, имея всегда в виду, что малейшее беззаконие, малейшее нарушение советского порядка есть уже дыра, которую немедленно используют враги трудящихся [1].

Общеизвестно ленинское указание о том, что не может быть законности калужской и казанской, а должна быть единая законность [2].

В напряженной обстановке в 1918 году по предложению В. И. Ленина Чрезвычайный VI Всероссийский съезд принимает постановление «О точном соблюдении законов» [3], а через год в постановлении СНК «Об устранении волокиты» указывается на необходимость повсеместного опубликования постановления VI съезда Советов, его неуклонного проведения в жизнь и привлечения к строгой ответственности нарушителей законов [4].

В 1919 году по указанию В. И. Ленина была выпущена брошюра «Исполняйте законы Советской республики», в которой содержался призыв к трудящимся тверло исполнять законы, установленные Советской властью [5]. В препроводительной этой брошюры обращалось внимание всех членов коллегий и наркомов всех комиссариатов на перепечатанный в ней закон, изданный VI Всеросийским съездом Советов, и напоминалось о безусловной необходимости строгого исполнения этого закона [6].

Укрепление социалистической законности во всех сферах жизни Советского социалистического государства не противоречит определению диктатуры.

«Научное понятие диктатуры означает не что иное, как

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 29, стр. 514 — 515.
[2] См. В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 326.
[3] СУ РСФСР 1918 г. № 90, ст. 908.
[4] СУ РСФСР 1920 г. № 1—2, ст. 7.
[5] См. указанную брошюру, Издательство «Коммунист», М.—П., 1919.
[6] Письмо Председателя СНК В. И. Ленина от 6 сентября 1919 г. напечатано в Ленинском сборнике VIII, стр. 19.

ничем не ограниченную, никакими законами, никакими абсолютно правилами не стесненную, непосредственно на насилие опирающуюся власть» [1].

Эти высказывания ни в коем случае нельзя понимать как отказ от всякой законности при осуществлении тех или иных действий советским государственным аппаратом.

На почве таких искаженных представлений у некоторых работников возникли пренебрежительное отношение к революционной законности, противопоставление революционной законности революционной целесообразности.

Между тем действительное содержание приведенных выше высказываний В. И. Ленина заключается в том, что он боролся против буржуазных теорий «правового пути» революции, «законного завоевания» власти, а также против идеологических фикций о том, что «право стоит над государством».

Известно, что идеологи русской буржуазии, а также оппортунисты, которые именовали себя социалистами (ныне социал-реформисты), заявляли, что революция может совершаться только «законным» путем, то есть, иначе говоря, на основе старой, буржуазной законности.

В. И. Ленин разоблачил вредность такого утверждения.

Без революции не может быть коренного преобразования общества, разделенного на враждебные классы, а для этого необходима власть. Пролетариат, захватив государственную власть, использует ее как рычаг преобразования и, уничтожая старую законность, создает новую.

Закон в социалистическом государстве, выражая действительную волю народа, является для всех обязательным. Советские законы, обеспечивая интересы всего советского народа, заботу об удовлетворении его постоянно растущих материальных и культурных потребностей, направлены на построение коммунистического общества. В этом состоит подлинный демократизм социалистической законности. Социалистическая законность обусловлена целесообразностью тех или иных мероприятий, в которых учитывается все то, что является необходимым, важным, существенным, указываются наиболее целесообразные пути к достижению поставленных целей. Поэтому революционная целесообразность неотделима от социалистической законности, составляет ее содержание.

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 31, стр. 326.

Вредными являются попытки утверждать, будто возможны случаи, когда осуществление законов нужно ставить в зависимость от того, насколько они целесообразны.

Точное соблюдение законов по существу и по форме и есть наиболее целесообразное действие в достижении поставленных целей.

«Оппортунистические разговорчики о том, что «мы не формалисты», «левацкие» пренебрежения формальными требованиями Советского Закона, — писала «Правда», — являются замаскированными попытками подорвать основы революционной законности» [1].

Указывая на то, что советские законы чужды консервативности и что советское законодательство изменяется в соответствии с потребностями социалистического строительства, в «Правде» подчеркивалось далее: «Именно поэтому точное исполнение каждого требования советских законов совершенно обязательно для всего населения нашей страны и для всех звеньев государственного аппарата. Надо раз и навсегда ликвидировать безответственную болтовню о том, что требование строжайшего соблюдения советских законов по существу и по форме есть якобы «бюрократическая формалистика» [2].

Неправильно также противопоставлять социалистическую законность революционному правосознанию. Одно от другого неотделимо. Социалистическое правосознание является необходимым условием правильного применения социалистических законов, ключом к пониманию цели и сущности законов.

Точное и своевременное исполнение советских законов — важнейшая задача всех органов социалистического государства.

Деятельность всех государственных органов подзаконна и подконтрольна, обусловлена требованиями неукоснительного соблюдения законов.

Хотя в СССР уже давно ликвидированы эксплуататорские классы и поэтому иностранные разведки не имеют сколько-нибудь значительной опоры в нашей стране, од-

---

1 «Правда» 7 августа 1934 г.
2 Там же.

нако они используют для своих гнусных целей разного рода отщепенцев, изменников родине.

В этой связи следует напомнить о деле Берия, разоблаченного благодаря своевременным и решительным мерам, принятым Президиумом ЦК КПСС.

Партия и весь советский народ единодушно и полностью одобрили эти меры.

Беспощадно разоблачая врагов, партия учит советских людей постоянно и на любом участке проявлять революционную бдительность.

Но этим не исчерпывается содержание социалистической законности. Она одновременно воспитывает в массах новое, социалистическое правосознание, которое направлено на борьбу с мелкобуржуазной распущенностью, анархичностью, пережитками капитализма в сознании людей.

Этим самым социалистическая законность содействует скорейшему превращению всех трудящихся в сознательных и активных строителей социалистического общества, содействует коммунистическому воспитанию трудящихся, построению коммунизма.

Социалистическая законность служит великому делу мира, которое последовательно проводится Советским государством с первых же дней его возникновения.

Гарантии законности в Советском социалистическом государстве заложены в общественном и государственном строе и в движущих силах его развития — морально-политическом единстве советского народа, дружбе народов СССР и советском патриотизме. Основой обеспечения социалистической законности является руководство Коммунистической партии.

В Уставе Коммунистической партии Советского Союза указывается, что соблюдение партийной и государственной дисциплины одинаково обязательно для всех членов партии.

Не может быть двух дисциплин — одна для руководителей, другая для рядовых членов партии, так как партия имеет одну дисциплину, один закон для всех коммунистов независимо от заслуг и занимаемых ими постов. Нарушение как партийной, так и государственной дисциплины рассматривается как большое зло, наносящее ущерб партии, и несовместимо с пребыванием в ее рядах. Совет-

ские законы одинаково обязательны для всех советских людей.

Для руководителей, недобросовестно относящихся к выполнению решений партии и правительства, допускающих беззакония и произвол, не делается никаких скидок на их положение.

Социалистическая законность, охрана прав советских граждан, записанных в Конституции СССР, — важнейшая основа дальнейшего развития и укрепления Советского государства. Гражданские права советских людей находятся под надежной охраной советской социалистической законности.

Ознакомление трудящихся с советским законодательством, помогая им уяснить обязанности перед своим государством, способствует расширению правосознания и укреплению нового отношения к правилам социалистического общежития.

Конституция СССР представляет собой основу, на которой зиждется социалистическая законность.

Закон СССР — высшая юридическая форма проявления государственной власти, источник для всех других государственных актов; он обладает высшей юридической силой.

Известно, что законы СССР считаются утвержденными, если они приняты обеими палатами Верховного Совета СССР простым большинством каждой..

Компетенция органов государства и порядок их взаимоотношений между собой, а также взаимоотношения общественных организаций и граждан с ними определены советскими законами и изданными на основе и во исполнение их другими актами органов Советского государства.

Особо важное место в осуществлении социалистической законности принадлежит конституционному контролю. Верховный Совет СССР, как и Верховные Советы союзных и автономных республик, осуществляет не только законодательную власть, но и руководство и конституционный контроль за деятельностью высших органов управления СССР, союзных и автономных республик, наблюдает за исполнением законов. Высшие органы государственной власти СССР осуществляют контроль за соблюдением Конституции СССР и за обеспечением соответствия кон-

ституций союзных республик Конституции СССР (п. «г» ст. 14 Конституции СССР).

Высшие органы государственной власти союзных республик осуществляют контроль за соблюдением устанавливаемых ими конституций и утверждают конституции автономных республик (см., например, пп. «а» и «б» ст. 19 Конституции РСФСР).

Высшие органы государственной власти автономных республик, устанавливая конституции и внося их на утверждение Верховных Советов союзных республик, осуществляют контроль за их соблюдением (см., например, п. «а» ст. 19 Конституции Татарской АССР).

Высшие органы государственной власти СССР и союзных республик осуществляют контроль за соответствием текущего законодательства: автономной республики — законам союзной республики и СССР, союзной республики — законам СССР.

Конституция СССР устанавливает одинаковую силу общесоюзных законов на территории всех союзных республик, в случае расхождения закона союзной республики с законом общесоюзным действует последний. Все конституции союзных республик предусматривают обязательность законов СССР на их территории как актов, выражающих волю всего советского народа. Приоритет законов Союза ССР непререкаем, и требования их, безусловно, обязательны для всех органов и граждан нашего государства.

Принцип верховенства общесоюзного закона полностью соответствует волеизъявлению народов всех советских республик, которые в лице своих избранников — депутатов Верховного Совета СССР принимают участие в его законодательной деятельности.

Законы СССР, выражая и закрепляя волю всего советского народа, в то же время учитывают и особые, специфические нужды и интересы каждой национальности, проживающей на территории СССР.

В конституциях союзных республик, в состав которых входят автономные республики, устанавливается примат законов союзной республики перед законами автономной республики. И здесь законодательство союзных республик всесторонне учитывает национальные интересы населения

соответствующих национально-государственных и территориальных образований.

Соответствующим образом это учитывается и законодательством автономных республик.

Соответствие конституций союзных республик Конституции СССР и конституций автономных республик конституции союзной республики и Конституции СССР, а также верховенство законов СССР по отношению к законам союзной республики и, соответственно, законов союзной республики по отношению к законам автономной республики обеспечивают правильное и единообразное понимание социалистической законности на всей территории СССР.

Верховный Совет СССР и Верховные Советы союзных и автономных республик осуществляют проверку исполнения своих законодательных актов нижестоящими органами государственной власти, а также органами государственного управления при обсуждении вопросов на сессиях и в порядке осуществления Президиумами Верховных Советов повседневного руководства работой подчиненных им органов государственной власти и государственного управления.

Президиуму Верховного Совета СССР и Президиумам Верховных Советов союзных и автономных республик предоставлено право толкования соответственных законов и издания указов.

Подотчетность во всей деятельности Президиума Верховного Совета СССР, Президиумов Верховных Советов союзных и автономных республик, соответственно, Верховному Совету СССР и Верховным Советам союзных и автономных республик является также одним из способов осуществления конституционного контроля.

Конституционный контроль выражается в ответственности перед Верховным Советом СССР и подотчетности ему высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти — Совета Министров СССР, а в период между сессиями Верховного Совета — в подотчетности перед Президиумом Верховного Совета СССР.

На таких же основаниях ответственны и подотчетны Советы Министров союзных и автономных республик, соответственно, перед Верховными Советами и Президиумами Верховных Советов союзных и автономных республик.

Средством осуществления контроля является право депутатов Верховных Советов СССР, союзных и автономных республик обращаться с запросами, соответственно, к Совету Министров СССР, Советам Министров союзных и автономных республик или министрам.

Верховный Совет СССР и его Президиум имеют право отменять постановления и распоряжения Совета Министров СССР и Советов Министров союзных республик в случае их несоответствия закону.

В компетенцию Совета Министров СССР и Советов Министров союзных и автономных республик входит проверка исполнения издаваемых ими на основе и во исполнение действующих законов, указов Президиумов Верховных Советов и других актов, постановлений и распоряжений.

Право отмены актов местных представительных органов принадлежит соответствующим вышестоящим Советам депутатов трудящихся и Президиумам Верховных Советов союзных и автономных республик.

Советам Министров союзных республик предоставлено право отмены решений и распоряжений исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся краев, областей и автономных областей, а Советам Министров автономных республик — решений и распоряжений исполнительных комитетов районных и городских Советов депутатов трудящихся на территории автономной республики. Это находится в полном соответствии с тем положением, что вышестоящие органы государственного управления осуществляют руководство нижестоящими органами государственного управления.

Этим же правом пользуются и вышестоящие исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся в отношении нижестоящих исполнительных комитетов, равно как и Советы Министров в отношении подчиненных им министерств, ведомств и других специальных органов управления.

Акты советского государственного управления всегда подчинены закону. Они издаются на основе и во исполнение законов.

Акт государственного управления, так же как и закон, — юридический акт, регулирующий общественные отношения, но он имеет силу лишь при соответствии закону.

Закон может отменить, изменить и приостановить любой акт государственного управления. Акт государственного управления отменить, изменить и приостановить закон не может.

Закон непререкаем и общеобязателен. Только законодатель может отменить, изменить или приостановить действие закона.

Акт государственного управления может быть отменен, приостановлен и изменен не только органом, его принявшим, но и вышестоящим полномочным на то органом власти или управления.

Однако разная юридическая сила закона и акта государственного управления совсем не означает разной степени обязательности. Все акты государственного управления, если они не противоречат закону, в одинаковой степени обязательны к исполнению.

Неразрывная связь органов советского государственного управления, как и всех вообще органов Советского государства, с трудящимися массами выражается, в частности, в предварительном обсуждении проектов важнейших актов трудящимися в целях всестороннего учета опыта и местных условий.

После обсуждения, когда акты изданы, они требуют безоговорочного исполнения до тех пор, пока не будут изменены или отменены вовсе, в установленном порядке. В своей речи на июньском (1959 г.) Пленуме ЦК КПСС Н. С. Хрущев особо подчеркивал, что «не должно быть места таким работникам, которые, получив то или иное решение, могут рассуждать: хочу выполню, хочу не выполню. Раз решение принято — никто не имеет права его нарушать. Если кто не согласен с этим решением, то он может внести свои соображения в ЦК, Правительство или в Верховный Совет. Но пока постановление или закон не изменены, ими надо руководствоваться, их нужно строго соблюдать» [1].

С точки зрения принципа социалистической законности акты органов государственного управления должны издаваться полномочными органами и в рамках компетенции, установленной законом для данного органа; не только формально не противоречить закону,

---

1 «За дальнейший подъем производительных сил страны, за технический прогресс во всех отраслях народного хозяйства». Речь товарища Н. С. Хрущева на Пленуме ЦК КПСС 29 июня 1959 года. «Правда» 2 июля 1959 г.

но и по существу быть правильными; издаваться в целях, предписанных законом; издаваться в установленном законом для издания соответствующего акта порядке и в определенной форме; не противоречить принципу демократического централизма.

Обжалование незаконных действий учреждений и должностных лиц. Правомерная жалоба в Советском государстве является средством защиты законных прав граждан в случае их нарушения, она способствует улучшению работы советского государственного аппарата.

В Советском государстве не ограничиваются ни круг действий, которые могут быть обжалованы, ни круг должностных лиц и учреждений, на действия которых жалоба может быть принесена, ни круг лиц, которые имеют право на жалобу. Это право принадлежит не только тем, законные интересы и права которых непосредственно нарушены, но и иным лицам.

Основанием для жалобы могут быть недостатки в работе государственных учреждений, хотя бы они непосредственно и не были связаны с нарушением законных прав гражданина, приносящего жалобу.

Эта принципиальная особенность права жалобы в СССР вытекает из природы социалистического государства, в котором гармонически сочетаются личные интересы граждан с государственными интересами.

На органы Советского государства возложена обязанность изучать и обобщать поступающие жалобы, что является дополнительным средством проверки исполнения законов, указов Президиума Верховного Совета, постановлений правительства и других актов советского государственного управления.

Это значение института жалобы в СССР было в свое время подчеркнуто в Положении о бюро жалоб при уполномоченных комиссии советского контроля.

Право жалобы выражает политическую активность трудящихся, их заинтересованность в улучшении работы советского государственного аппарата, борьбу с волокитой и бюрократизмом, с нарушениями законности.

Нельзя признать правильным утверждение, что право жалобы не является способом обеспечения законности,

как пишут сторонники этой точки зрения: «Само по себе право жалобы еще не гарантирует того, что акт, на который жалуется гражданин, будет отменен, что на должностное лицо, совершившее незаконное действие, будет наложено взыскание» [1].

Всякие неправомерные акты и действия любого должностного лица и учреждения подлежат безусловной отмене, а виновные должностные лица в соответствующих случаях привлекаются к ответственности. В передовой статье газеты «Правда» была приведена следующая характеристика писем и жалоб, которую давал М. И. Калинин: письмо или жалоба «уже не есть частное письмо, частная жалоба, а документ. Автор своим письмом стремится произвести политическое действие, он обращает внимание общества на известное ему зло, выявляет его причины, часто предлагая и соответствующие средства исцеления зла» [2].

Партия и правительство обязывают все советские, партийные и общественные организации уделять исключительное внимание вопросам организации работы по приему и рассмотрению жалоб и заявлений граждан.

Во всех министерствах и других крупных учреждениях для приема и рассмотрения жалоб образованы специальные органы. Там, где такие органы не создаются, жалобы рассматривает руководитель учреждения. В министерствах рассмотрением жалоб ведают особые группы или бюро жалоб, в исполкомах Советов депутатов трудящихся, отделах и управлениях — приемные председателей и заведующие отделами, управлениями [3].

Во всех случаях ответственность за своевременное разрешение жалоб несет лично руководитель учреждения.

Для приема посетителей ответственными работниками в учреждениях установлены определенные часы. Исходя из того, что вышестоящие органы по разбору жалоб обязаны не только разрешать их, но и проверять состояние работы в подчиненных органах и принимать меры к устранению недостатков, во всех учреждениях ведется точный учет поступления и движения жалоб и заявлений.

---

[1] А. Е. Лунев, С. С. Студеникин, Ц. А. Ямпольская, Социалистическая законность в советском государственном управлении, Юриздат, 1948, стр. 108.

[2] «Правда» 30 июня 1949 г.

[3] СЗ СССР 1936 г. № 31, ст. 274.

Установлен порядок, по которому учреждение, принявшее жалобу или заявление, во всех случаях обязано извещать подателя о судьбе его жалобы или заявления. Чтобы не было волокиты с рассмотрением жалоб и заявлений и было обеспечено правильное их разрешение, жалобы и заявления рассматриваются в органах, к компетенции которых относится затронутый вопрос.

За утерю жалоб установлена дисциплинарная и уголовная ответственность работников учреждений.

Для разрешения жалоб установлены определенные сроки: для республиканских, краевых и областных органов — 1 месяц, для районов и городов — 20 дней со дня поступления жалобы, а для жалоб военнослужащих, соответственно, — 15 дней и 7 дней [1].

Жалобщик огражден от каких-либо административных репрессий [2]. Как общее правило пропуск срока для подачи жалоб не является обстоятельством, препятствующим принесению жалобы. Так, например, для жалоб по налоговым делам установлен месячный срок со дня вручения извещения о платеже, но пропуск срока по уважительной причине не может служить основанием к отказу рассмотреть жалобу. В других случаях сроки для подачи жалобы обусловливают приостановление действий государственных органов и должностных лиц до рассмотрения жалобы, например по делам об административных штрафах.

При необходимости, если это требуется по характеру дела, учреждение рассматривает жалобу в присутствии жалобщика и иных заинтересованных лиц, а также производит расследование обстоятельств дела на месте.

В качестве общего правила советское законодательство не ограничивает жалобщика в количестве инстанций, куда может быть подана жалоба при отклонении ее в первой инстанции. В тех случаях, когда допускаются исключения, законодательством создаются условия, гарантирующие возможность всестороннего разбора жалоб.

На ликвидацию недостатков в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся направлено постановление

---

[1] СУ РСФСР 1934 г. № 31, ст. 182.

[2] В случае подачи клеветнических жалоб и заявлений такое лицо несет ответственность в судебном порядке.

Центрального Комитета КПСС, принятое в августе 1958 года [1].

Вопрос о жалобе считается законченным после принятия всех мер, которые обусловлены или вытекают из постановления органа, разрешившего жалобу. Отмена обжалованного акта влечет за собой пересмотр, снятие или иное изменение примененных к жалобщику мер взысканий или каких-либо ограничений. Если подлежит возврату изъятое или конфискованное у жалобщика имущество, а оно в натуре отсутствует, то жалобщику выплачивается не позднее месячного срока денежная компенсация по действительной стоимости имущества.

Запрещается пересылка жалоб лицам, на действия которых она приносится [2].

За решением, принятым по жалобе, установлен контроль: результаты принятых мер отмечаются в специальной карточке, которая ведется в управлении (отделе) по каждой отдельной жалобе.

На XX съезде Коммунистической партии в выступлениях делегатов указывалось, что интересы укрепления социалистической законности требуют улучшить работу наших государственных органов по рассмотрению заявлений и жалоб. В этом важном государственном деле еще до сего времени имеются серьезные недостатки.

Большое значение в укреплении социалистической законности имеют подготовка квалифицированных кадров юристов и правильная организация их работы во всех государственных органах.

Как известно, на XX съезде партии было отмечено отставание юридической науки от уровня назревших потребностей, от практики государственного строительства [3].

Одним из примеров может служить бывшее Министерство торговли СССР, в системе которого юридическая работа была признана в свое время неудовлетворительной [4].

---

1 «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся», «Партийная жизнь» 1958 г. № 16, стр. 24—26.

2 СЗ СССР 1933 г. № 26, ст. 153.

3 См. А. И. Микоян, Речь на XX съезде КПСС, Госполитиздат, 1956, стр. 36—37.

4 См. приказ Министра торговли СССР от 12 февраля 1954 г. № 186 «О мерах улучшения юридической работы в системе Министерства торговли СССР».

В качестве основных ее недостатков отмечались: отсутствие проверки юридическим отделом документов правового характера с точки зрения их соответствия социалистической законности, непроявление инициативы в разработке важных правовых документов, направленных на укрепление социалистической законности в области торговли и обеспечение строгого соблюдения принципов советской торговли, несоответствие лиц, занимающих должности юрисконсультов, предъявляемым требованиям, когда эти должности занимались людьми, не имеющими специального образования и опыта, а отсутствие квалифицированных юристов сказывалось на задержке в рассмотрении материалов о недостачах, растратах и хищениях, ослаблении борьбы с ростом дебиторской и кредиторской задолженности. Были факты прямого нарушения действующего законодательства, издание юридически неграмотных, а нередко и противозаконных приказов, выпуск документов, составленных неряшливо, с грубыми ошибками, необоснованное направление в суды и арбитражи исков и жалоб.

Причины неудовлетворительной работы кроются в том, что в бывшем Министерстве торговли СССР, его главных управлениях и всесоюзных конторах и в министерствах торговли союзных республик юридическая работа недооценивалась, а руководители организаций и предприятий не проявляли должной заботы о юридических работниках.

Принятые меры были направлены на неуклонное соблюдение социалистической законности во всех сферах организационной и хозяйственной деятельности в области торговли, всемерную охрану ссциалистической собственности, строгое соблюдение принципов советской торговли и защиту интересов покупателя. На соответствующих юридических работников было возложено следующее: осуществлять проверку проектов приказов, инструкций, правил, положений, уставов и других правовых документов с точки зрения их соответствия действующему законодательству, установить контроль за законностью актов всех нижестоящих учреждений, предприятий и организаций, вести кодификационную работу, осуществлять контроль за своевременным направлением в следственные органы материалов о хищениях социалистической собственности и совершении иных преступлений, организовать

мероприятия по повышению квалификации юридических работников. Вместе с тем повышалась ответственность юридических работников за выполняемую работу, в частности за законность визируемых ими документов, за неосновательную задержку передачи дел в арбитраж, судебные и следственные органы, за непринятие мер или несвоевременное принятие мер по поступившим сведениям о нарушениях социалистической законности.

Назрел вопрос о координации деятельности соответствующих юридических отделов, секторов, юрисконсультов всех министерств, ведомств и учреждений. В свое время во всех народных комиссариатах и центральных учреждениях РСФСР имелись консультационные подотделы, на которые был возложен надзор за законностью издаваемых местными органами приказов, распоряжений и т. д. Руководители этих подотделов были ответственны перед Народным комиссариатом юстиции в лице общеконсультационного отдела [1]. В настоящее время аналогичные обязанности могли бы осуществляться Юридической комиссией при Совете Министров СССР в отношении министерств и других отраслевых центральных учреждений СССР.

Важную роль в охране социалистической законности выполняют органы суда (см. ст. 2 Закона о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик) и прокуратуры [2].

На прокуратуру возложен надзор за точным исполнением законов всеми министерствами, подведомственными им учреждениями, должностными лицами и отдельными гражданами (ст. 113 Конституции СССР). Прокурорский надзор за законностью определяется Конституцией СССР как «высший надзор».

Акты органов государственного управления, изданные с соблюдением требований закона, являются всегда обязательными для тех, к кому они относятся.

---

[1] См. постановление Народного комиссариата юстиции от 18 мая 1920 г. «О консультационных подотделах юстиции в народных комиссариатах и во всех центральных учреждениях РСФСР» (Положение), СУ РСФСР 1920 г. № 51, ст. 221.

[2] Подробно о судебных органах и органах прокуратуры изложено в главе «Понятие и система советского государственного аппарата».

Если при издании актов нарушаются требования, установленные законом, акты могут быть обжалованы заинтересованными лицами и органами, а также опротестованы органами прокуратуры.

Акт, изданный с нарушением закона, подлежит приостановлению и отмене, которая производится либо органом, издавшим акт, либо вышестоящим органом в установленном законом порядке.

Большое значение для обеспечения законности в управлении имеют органы государственного и ведомственного арбитража.

Эти органы призваны укреплять плановую и договорную дисциплину. В Положении о госарбитраже сказано, что он учреждается для разрешения имущественных споров между учреждениями, предприятиями и организациями обобществленного сектора, для укрепления договорной и плановой дисциплины, хозяйственного расчета [1].

На 7-й сессии Верховного Совета СССР указывалось на необходимость правильной организации взаимных поставок сырья, материалов, комплектующих изделий между предприятиями и усиление контроля за соблюдением договорных обязательств каждым предприятием, каждым советом народного хозяйства. Отмечалось, что на этой почве между отдельными предприятиями и совнархозами могут возникать разногласия и споры, а поэтому следует создать органы арбитража как в экономических административных районах, так и в республиках. Одновременно подчеркивалась необходимость усиления центральных органов арбитража [2].

Госарбитраж разрешает преддоговорные споры, то есть такие споры, которые возникают при заключении договоров между органами различных ведомств и кооперативных систем [3]. Он рассматривает также споры, возникающие при согласовании между ведомствами основных условий поставки продукции, а также споры по расчетам, возникающим в связи с передачей одними государственными ор-

---

1 СЗ СССР 1931 г. № 26, ст. 203; СЗ СССР 1931 г. № 31, ст. 239; СЗ СССР 1931 г. № 49, ст. 324; СЗ СССР 1931 г. № 70, ст. 470.

2 См. заключительное слово тов. Н. С. Хрущева на VII сессии Верховного Совета СССР 10 мая 1957 г., «Бюллетень» № 6 Совместного заседания Совета Союза и Совета Национальностей, изд. Верховного Совета СССР, 1957, стр. 9.

3 СЗ СССР 1933 г. № 1, ст. 4.

ганизациями другим предприятий, зданий и сооружений, споры по оценке предприятий, зданий и сооружений, передаваемых государственными органами кооперативным и общественным организациям, и ряд других дел.

Госарбитраж разрешает преддоговорные споры об установлении количества, ассортимента и сроков поставки продукции, объема и сроков выполнения работ, технических условий поставок, а также споры, связанные с уклонением предприятий и организаций от заключения хозяйственных договоров.

Хозяйственные договоры, заключенные между хозяйственными органами, обеспечивают выполнение утвержденных народнохозяйственных планов снабжения народного хозяйства продукцией установленного ассортимента и качества.

При разрешении споров госарбитраж руководствуется законами, постановлениями и распоряжениями правительства, приказами и инструкциями министров (руководителей ведомств), решениями местных органов власти в пределах прав, предоставленных им законом, а также общими началами экономической политики СССР.

При рассмотрении споров арбитр должен обеспечить наиболее хозяйственно целесообразное их решение, основанное на требованиях закона.

Рассматривая преддоговорные споры, арбитр проверяет законность условий, включенных в договор по соглашению сторон. Если условия не соответствуют закону, арбитр обязан поставить перед сторонами вопрос о приведении договора в целом или в части в соответствие с требованиями закона.

Возникающие между сторонами споры рассматриваются арбитром на заседаниях с участием руководителей заинтересованных предприятий, учреждений и организаций или уполномоченных ими ответственных представителей.

Арбитр является руководителем заседания. Споры не могут решаться представителями сторон, помимо арбитра. И хотя по положению государственный арбитр решает спор единолично в тех случаях, когда не устранены разногласия между представителями сторон, однако и при компромиссном решении сторон арбитр обязан проверить законность условий соглашения. Если оно противоречит за-

кону, арбитр не санкционирует его, а принимает решение в соответствии с требованиями закона.

Если в процессе разрешения споров обнаружены недостатки в работе аппарата хозяйственного управления, государственный арбирт обязан поставить в известность об этих недостатках руководителя соответствующего органа. В том случае, если имеющиеся материалы дают основание полагать о преступных действиях, арбитр сообщает об этом в органы прокуратуры.

Сообщения о недостатках могут также направляться Комиссии советского контроля Совета Министров СССР, комиссиям советского контроля Советов Министров союзных республик, партийным организациям производственных и торговых предприятий, которым согласно Уставу КПСС предоставлено право контроля за деятельностью администрации предприятий. О серьезных нарушениях сообщается и вышестоящим партийным организациям.

Действенным средством в обеспечении законности являются проверка арбитром в порядке надзора выполнения сторонами принятых решений, а также контроль за теми сообщениями, которые посылаются руководителями хозяйственных учреждений, предприятий и организаций по вскрытым в процессе рассмотрения споров недостаткам в работе.

Государственный арбитраж учрежден при Совете Министров СССР, Советах Министров союзных и автономных республик, исполнительных комитетах краевых и областных Советов депутатов трудящихся и исполнительных комитетах Советов автономных областей.

Государственные арбитры назначаются Советом Министров Союза ССР, Советами Министров союзных и автономных республик, исполнительными комитетами краевых и областных Советов депутатов трудящихся и исполнительными комитетами автономных областей. В соответствии с этим система госарбитража не является централизованной.

Исполнительный и распорядительный орган, при котором состоит госарбитраж, осуществляет надзор за его деятельностью и имеет право в порядке надзора отменить или изменить решение государственного арбитра или передать дело на новое рассмотрение.

Государственный арбитраж, разрешая имущественные споры по договорам, не имеет права давать хозяйственным

органам распоряжения планового, организационного или оперативного характера. Госарбитраж отличается от обычных органов государственного управления: он не имеет подведомственных ему объектов управления. При разрешении споров государственный арбитраж использует меры имущественного воздействия (пени, штраф, неустойку и т. п.).

Госарбитраж при Совете Министров СССР имеет право инструктировать и обследовать деятельность всех госарбитражей в целях правильной организации их работы и единства практики разрешения преддоговорных и имущественных споров.

Органы прокуратуры имеют право приносить протесты на незаконные решения арбитра. Протесты направляются главному арбитру при Совете Министров СССР или соответствующему Совету Министров, или исполкому.

Если госарбитраж рассматривает споры между учреждениями, предприятиями и организациями разных ведомств, то споры, возникающие между учреждениями, предприятиями и организациями одного и того же ведомства, рассматриваются соответствующим ведомственным арбитражем.

Ведомственный арбитраж является подсобным аппаратом министерства или самостоятельного главного управления, комитета и т. д., а также совета народного хозяйства. Положение о ведомственном арбитраже принимается соответствующим руководителем, которому он и подчиняется.

В компетенцию ведомственного арбитража не входит рассмотрение вопросов, споры по которым разрешаются в общем административном порядке. Не могут быть предметом разрешения ведомственного арбитража споры: 1) между вышестоящими хозорганизациями и подчиненными, так как распоряжения вышестоящих органов обязательны для подчиненных; 2) между предприятиями и организациями, входящими в одно и то же объединение, так как допущение возможности рассмотрения таких споров противоречило бы принципу единоначалия.

Решения ведомственного арбитража не могут быть изменены и отменены госарбитражем. Это право предоставляется руководителю ведомства, при котором состоит ведомственный арбитраж. Государственный арбитраж мо-

жет сообщить лишь свое мнение руководству ведомства о решении ведомственного арбитража.

Ведомственный арбитраж, вскрывая недостатки в работе организаций ведомства, сигнализирует об этих недостатках руководству министерств, главков и хозорганов.

Ведомственный арбитраж, проверяя выполнение договоров и плановых обязательств, осуществляет одну из важных функций руководства — проверку исполнения, а также воспитывает работников хозяйственных организаций в духе неуклонного соблюдения требований социалистической законности.

XX съезд партии обязал все партийные и советские органы бдительно стоять на страже законности, решительно и сурово пресекать всякие проявления беззакония, произвола, нарушения социалистического правопорядка [1].

Со времени XX съезда проведена большая работа по укреплению социалистической законности, охране прав граждан и ликвидации грубых нарушений социалистической законности. Наиболее крупными из этих мероприятий являются: реабилитация балкарского, чеченского, ингушского, калмыцкого и карачаевского народов и восстановление их национальной автономии, отмена запрещения гражданам этих национальностей возвращаться на прежнее местожительство, обеспечение условий для бытового устройства, всестороннего развития экономики и культуры этих национальностей.

Взяты под контроль партии и правительства органы государственной безопасности, упразднено особое совещание при Министре внутренних дел СССР, которому было предоставлено право применять меры наказания во внесудебном порядке.

Отменен исключительный порядок расследования и судебного рассмотрения дел о некоторых наиболее опасных преступлениях, при котором не допускалось кассационное обжалование приговора, дела рассматривались без участия адвоката и т. д.

Изъяты из подсудности военных трибуналов и переданы на рассмотрение областных, краевых и Верховных

---

[1] См. «Резолюции XX съезда Коммунистической партии Советского Союза», Госполитиздат, 1956, стр. 20.

судов все дела о государственных преступлениях, совершенных гражданскими лицами, кроме дел о шпионаже.

Значительно расширены права краевых, областных и Верховных судов республик, на которые возложен контроль за деятельностью народных судов.

На дальнейшее укрепление органов социалистического правосудия и строжайшее соблюдение ими законности при рассмотрении дел направлено принятое Верховным Советом СССР в феврале 1957 года Положение о Верховном Суде СССР.

Проведена проверка обоснованности осуждения каждого лица, обвинявшегося в совершении политических преступлений. В результате этого было реабилитировано много граждан, которые подверглись необоснованным репрессиям. В частности, были реабилитированы партийные и советские работники, привлеченные к ответственности по сфальсифицированному «ленинградскому делу».

Освобождены из мест лишения свободы лица, неправильно осужденные, а также лица, дальнейшее содержание под стражей которых не вызывается необходимостью. Сокращен срок лишения свободы осужденным к несоразмерно строгим наказаниям, отдельные осужденные освобождены под поручительство родственников или общественных организаций.

Признано необходимым пересмотреть уголовное законодательство с тем, чтобы заменить уголовную ответственность за некоторые должностные, хозяйственные, бытовые и другие менее опасные преступления мерами административного и дисциплинарного порядка, а также смягчить уголовную ответственность за отдельные преступления.

Отменена уголовная ответственность за невыработку колхозниками обязательного минимума трудодней, за производство абортов беременными женщинами, за уклонение от мобилизации на сельскохозяйственные работы, за самовольный проезд в товарных поездах, за продажу, обмен и отпуск на сторону оборудования и материалов, за самовольный уход с предприятий и учреждений и за прогул без уважительных причин.

Установлены более мягкие меры наказания за мелкие хищения государственного и общественного имущества.

Постановлением Совета Министров СССР от 1 сентября 1956 г. из Уставов о дисциплине работников железнодорожного, морского, речного транспорта, гражданского воз-

душного флота и Устава службы рыболовного надзора исключен арест как мера взыскания.

Вместе с тем в интересах охраны общественного правопорядка и законных интересов и прав граждан усилена уголовная ответственность за отдельные преступления против личности и нарушение общественного правопорядка. Принят закон, согласно которому за убийство при отягчающих обстоятельствах суд может применять высшую меру уголовного наказания — расстрел.

Приняты меры к устранению недостатков судебной практики по делам, связанным с применением законов о необходимой обороне.

Советский закон создает гражданам условия, позволяющие им активно участвовать в укреплении советского правопорядка и защищаться от хулиганов, грабителей и иных преступников. Установлена уголовная ответственность за мелкое хулиганство. Лица, виновные в мелком хулиганстве, подвергаются по постановлению народного судьи аресту на срок от 3 до 15 суток.

Приняты меры по улучшению работы Министерства внутренних дел СССР (МВД СССР). Управления МВД и управления милиции в краях и областях реорганизованы в единые управления внутренних дел исполнительных комитетов краевых (областных) Советов депутатов трудящихся, а отделы милиции в городах и районах переданы в ведение исполкомов городских и районных Советов депутатов трудящихся.

На МВД СССР и Советы Министров союзных республик возложена обязанность обеспечить строгий порядок в исправительно-трудовых учреждениях и успешное перевоспитание заключенных путем приобщения их к общественно полезному труду.

Для контроля за деятельностью исправительно-трудовых учреждений при исполкомах местных Советов депутатов трудящихся созданы наблюдательные комиссии из представителей советских, профсоюзных и комсомольских организаций.

Принят Верховным Советом СССР закон об утверждении Положения о порядке рассмотрения трудовых споров, значительно расширяющего права профсоюзных организаций в защите трудовых прав рабочих и служащих.

Усилена охрана труда подростков. Законом запрещен прием на работу лиц моложе 16 лет. Зачисление на работу подростков, достигших 15 лет, может иметь место в исключительных случаях и не иначе как с согласия профсоюзных органов. Подросткам от 16 до 18 лет установлен шестичасовой рабочий день, а не достигшим 16 лет — четырехчасовой.

Наконец, как уже указывалось, усилены роль и ответственность органов прокуратуры за состояние законности в стране.

В постановлении XXI съезда КПСС указывается на проведение ряда важных мер, направленных на обеспечение дальнейшего укрепления социалистической законности [1]. Основными из этих мер являются принятые 25 декабря 1958 г. законопроекты, предусматривающие последовательное развитие демократических принципов советского правосудия: об основах уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик, об уголовной ответственности за государственные преступления, об уголовной ответственности за воинские преступления, об основах законодательства о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик, положение о военных трибуналах и другие акты [2].

В борьбе с нарушениями социалистической законности огромное значение имеет сила общественного воздействия.

Важное значение имеют меры общественного воздействия, применяемые к лицам, ведущим антиобщественный, паразитический образ жизни, злостно уклоняющимся от общественно полезного труда, а также живущим на нетрудовой доход.

Законы об усилении борьбы с антиобщественными, паразитическими элементами приняты в Узбекской ССР, в Туркменской ССР, в Таджикской ССР, Казахской ССР, Армянской ССР и Киргизской ССР.

---

[1] См. «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 106.

[2] Законы и постановления Верховного Совета СССР, принятые на второй сессии 5 созыва, «Ведомости Верховного Совета СССР» 1959 г.

Меры общественного воздействия, как уже указывалось, применяются общими собраниями рабочих и служащих к работникам предприятий общественного питания, которые пренебрежительно относятся к нуждам трудящихся.

В борьбе за дальнейшее укрепление социалистической законности важное значение имеют созданные при исполкомах местных Советов наблюдательные комиссии, осуществляющие контроль советской общественности за местами заключения. Эти комиссии состоят из представителей советских, профсоюзных и комсомольских организаций и возглавляются членами исполкомов. Положения о наблюдательных комиссиях утверждаются Советами Министров союзных республик. Комиссии призваны контролировать соблюдение социалистической законности в исправительно-трудовых учреждениях, следить за содержанием заключенных в надлежащих жилищно-бытовых и санитарных условиях, наблюдать за их перевоспитанием, за профессионально-техническим обучением и повышением общеобразовательного уровня осужденных, проявлять заботу о трудовом устройстве лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, о создании им необходимых бытовых условий.

Комиссиям предоставлено право проверять работу исправительно-трудовых учреждений, принимать лиц, отбывающих наказание, требовать от администрации мест заключения необходимые документы, возбуждать ходатайства о помиловании, о досрочном или условно досрочном освобождении, о сокращении срока наказания и т. д.

Все эти вопросы обсуждаются наблюдательными комиссиями с участием представителей администрации исправительно-трудового учреждения и прокурора. Администрация исправительно-трудовых учреждений обязана выполнять предложения комиссий, а в случаях несогласия спорный вопрос рассматривается исполкомом местного Совета.

Важнейшим средством обеспечения социалистической законности являются повседневная воспитательная работа среди трудящихся в духе уважения к требованиям социалистической законности и точного их соблюдения, создание нетерпимости к любым нарушениям законности.

Утверждая контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы, XXI съезд КПСС

указывал, что успех выполнения семилетнего плана будет решаться непосредственно на предприятиях и стройках, в колхозах и совхозах, в научных учреждениях, в партийных, советских, хозяйственных, профсоюзных и комсомольских организациях. Поэтому необходимо, наряду с совершенствованием форм организаторской и политической работы в массах, воспитывать советских людей в духе понимания важности стоящих перед нашей страной задач, строжайшего соблюдения государственной и трудовой дисциплины, повышать ответственность за выполнение государственных заданий [1].

Правильное и умелое сочетание мер убеждения, общественного воздействия с мерами государственного принуждения в отношении нарушителей является необходимым условием в обеспечении социалистической законности.

Демократический централизм

Демократический централизм является организационным принципом Советского государства. С первых же дней Великой Октябрьской социалистической революции советский государственный аппарат стал создаваться на началах демократического централизма. Этот принцип был закреплен в Конституции 1918 года.

Демократический централизм в противоположность централизму бюрократическому сочетает централизацию управления с максимальным развитием местной инициативы и творческой самодеятельности широких трудящихся масс, дает возможность в максимальной степени учитывать особенности отдельных частей СССР, отличающихся хозяйственными и бытовыми условиями, национальным составом населения.

При демократическом централизме, говорил В. И. Ленин, «единство в основном, в коренном, в существенном не нарушается, а обеспечивается *многообразием* в подробностях, в местных особенностях, в приемах *подхода* к делу, в *способах* осуществления контроля» [2].

---

[1] См. «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 116, 124.

[2] В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 374.

Централизм, понятый в действительно демократическом смысле, предполагает полное и беспрепятственное развитие не только местных особенностей, указывал В. И. Ленин, но и местного почина, местной инициативы, разнообразия путей, приемов и средств движения к общей цели [1].

Система органов государства, как известно, строится на базе политического и организационного единства. Органы Советского государства имеют одну и ту же классовую основу, выражают интересы трудящихся. Организационное единство органов Советского государства заключается в том, что Советы выступают постоянной и единственной основой государственной власти в нашей стране. Советам подчинены все другие государственные органы, через Советы депутатов трудящихся осуществляется народовластие в СССР.

Однако это единство органов Советского государства не означает смешения компетенций и функций.

Органы Советского государства наделены определенными правами и обязанностями и призваны в пределах своей компетенции самостоятельно осуществлять деятельность под руководством соответствующих вышестоящих органов.

Последовательным осуществлением ленинских принципов демократического централизма, обеспечивающих правильное сочетание централизованного руководства коммунистическим строительством с максимальным развитием творческой активности и инициативы трудящихся масс, явились проведенные за последние годы партией и правительством коренные меры по совершенствованию руководства народным хозяйством. Главные из этих мер: перестройка управления промышленностью и строительством, создание советов народного хозяйства в экономических административных районах, расширение прав союзных республик, местных органов и предприятий, перестройка и укрепление плановых органов, разработка перспективных планов народного хозяйства, реорганизация машинно-тракторных станций и проведение мер по дальнейшему развитию колхозного строя, изменение порядка заготовок и установление единых цен на сельскохозяйст-

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 27, стр. 181.

венные продукты, расширение прав и перестройка работы профсоюзов и другие[1].

Демократический централизм в советском государственном аппарате — это выборность всех Советов депутатов трудящихся народом, отчетность перед избирателями депутатов и право отзыва последних избирателями, образование соответствующих органов государственного управления представительными органами в центре и на местах, сменяемость всех работников государственного аппарата, подчинение и подотчетность нижестоящих органов государственной власти и органов государственного управления соответствующим вышестоящим органам, осуществление ими руководства и контроля, безусловная обязательность актов высших органов для низших, предоставление местам широчайшей инициативы в формах, способах осуществления этих актов, сочетание коллегиальности в обсуждении принимаемых решений с единоличной ответственностью за их исполнение.

Формы выражения демократического централизма в организации и деятельности органов Советского государства различны, как различны по своему характеру и назначению сами органы государства.

Принцип демократического централизма в организации и деятельности представительных органов государственной власти выражается прежде всего в том, что все представительные органы государственной власти, начиная с сельского Совета и кончая Верховным Советом СССР, избираются советским народом на основе подлинно демократической избирательной системы.

Органы государственной власти, как местные, так и центральные, являются органами власти трудящихся, руководимых Коммунистической партией. Конституция СССР обеспечила самую тесную связь депутата с избирателями, а следовательно, и возможность контроля за деятельностью депутата. В связи с этим особое значение приобретает право отзыва депутата по решению большинства избирателей.

Депутат — слуга народа, его посланец. При утрате связи с народом, невыполнении депутатских обязанностей, совершении действий, недостойных высокого звания

---

[1] См. «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959 — 1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 103.

народного представителя, избиратели имеют право досрочно отозвать депутата.

Таким образом, наряду с выборностью всех органов власти сверху донизу демократический централизм выражается в сменяемости состава этих органов власти по воле избирателей.

Наконец, каждый депутат обязан отчитываться перед избирателями в своей работе и в работе Совета депутатов трудящихся.

Отчетность депутатов перед избирателями — одно из важнейших конституционных требований.

Как отмечалось на XX съезде Коммунистической партии, это требование, к сожалению, в ряде случаев не соблюдается.

После XX съезда в этом направлении проведена большая работа: депутаты стали регулярнее отчитываться перед своими избирателями.

Демократический централизм означает также подчиненность и подотчетность нижестоящего аппарата вышестоящему, отчетность органов власти и их исполнительных органов перед избирателями.

Верховный Совет СССР, Верховные Советы союзных и автономных республик располагают правом контроля над всем государственным аппаратом, назначая, когда сочтут необходимым, следственные и ревизионные комиссии по любому вопросу. Все учреждения и должностные лица обязаны выполнять требования этих комиссий и представлять им необходимые материалы и документы.

Высшие органы государственной власти — Президиум Верховного Совета СССР, Президиумы Верховных Советов союзных и автономных республик подотчетны во всей своей деятельности соответственно Верховному Совету СССР и Верховным Советам союзных и автономных республик.

Демократический централизм выражается также в безусловной обязательности актов вышестоящих органов государственной власти для нижестоящих органов государственной власти, как и для подчиненных им органов государственного управления [1].

---

1 Об этом подробно говорилось в подразделе данной главы — «Социалистическая законность».

Социалистический демократизм состоит в том, что акты представительных органов государственной власти могут быть отменены только соответствующими вышестоящими представительными органами государственной власти.

Особый порядок установлен в отношении актов Советов депутатов трудящихся автономных областей, входящих в состав краев по РСФСР. Право отмены актов Советов депутатов трудящихся автономных областей принадлежит не краевому Совету депутатов трудящихся, а Президиуму Верховного Совета РСФСР (п. «д» ст. 33 Конституции РСФСР).

Этим самым подчеркивается особое правовое положение автономной области как одной из форм советской автономии.

В организации и деятельности органов государственного управления демократический централизм находит свое проявление прежде всего в подотчетности и ответственности органов государственного управления перед соответствующими Советами депутатов трудящихся.

Высшие органы государственного управления (Совет Министров СССР, Советы Министров союзных и автономных республик) образуются, а исполнительные комитеты Советов депутатов трудящихся избираются представительными учреждениями, которым они подотчетны.

Демократический централизм проявляется в форме подчинения нижестоящих органов государственного управления вышестоящим органам государственного управления, которые осуществляют руководство их работой.

Одной из таких форм руководства являются акты управления. Акты вышестоящих органов государственного управления обязательны для нижестоящих [1].

Характерными особенностями проявления демократического централизма в рассматриваемой нами области является прежде всего подзаконность актов Совета Министров СССР и Советов Министров союзных и автономных республик. Акты этих органов издаются лишь на основе и во исполнение законов.

---

1 См. об этом подробно в главе «Понятие и система органов Советского государственного аппарата».

Образуемые Верховными Советами депутатов трудящихся Советы Министров подчиняются им во всей своей деятельности, а в период между сессиями Верховных Советов — их Президиумам.

Соответственно этому и право отмены постановлений и распоряжений Советов Министров СССР и Советов Министров союзных и автономных республик принадлежит соответствующим Президиумам Верховных Советов. Отмена актов Советов Министров может быть в случае их несоответствия закону. Этим самым подчеркивается, что Советы Министров самостоятельно осуществляют руководство государственной жизнью страны в пределах прав, предоставленных им Конституцией СССР и конституциями союзных республик.

Обязательность актов Совета Министров СССР к исполнению на всей территории СССР, а актов Советов Министров союзных и автономных республик — на всей территории союзных и автономных республик характеризует централизацию руководства определенными областями работы.

Важнейшим принципиальным положением является охрана суверенных прав союзных республик.

Совет Министров СССР имеет право только приостанавливать, но не отменять постановления и распоряжения Советов Министров союзных республик и советов народного хозяйства экономических административных районов, и лишь в определенных отраслях управления и хозяйства, которые отнесены к компетенции СССР. Советы Министров союзных республик самостоятельно осуществляют свою деятельность и несут ответственность перед своими представительными учреждениями — Верховными Советами союзных республик и их Президиумами.

Приостановленные Советом Министров СССР постановления и распоряжения советов народного хозяйства экономических административных районов, изданные по отраслям управления и хозяйства, отнесенным к компетенции СССР, могут отменяться Советами Министров союзных республик, а также Президиумами Верховных Советов союзных республик.

Советы Министров союзных республик могут лишь приостанавливать, но не отменять постановления и распоряжения Советов Министров автономных республик. Право отмены предоставлено высшим представительным органам государственной власти — Президиумам Верховных Советов союзных и автономных республик, если акты не соответствуют закону.

Социалистический демократизм характеризует и взаимоотношения между местными Советами депутатов трудящихся и Советами Министров союзных республик, которые имеют право приостанавливать, но не отменять решения и распоряжения краевых и областных Советов депутатов трудящихся и Советов депутатов трудящихся автономных областей, а также между местными Советами депутатов трудящихся и Советами Министров автономной республики, которые также имеют право лишь приостанавливать, но не отменять решения и распоряжения районных и городских Советов депутатов трудящихся.

Право отмены актов местных представительных органов принадлежит соответствующим вышестоящим Советам депутатов трудящихся и Президиумам Верховных Советов союзных и автономных республик. Иначе обстоит дело в области взаимоотношений между исполнительными комитетами Советов депутатов трудящихся и Советами Министров союзных и автономных республик. Советам Министров союзных республик предоставлено право отмены решений и распоряжений исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся краев, областей и автономных областей, а Советам Министров автономных республик — решений и распоряжений исполнительных комитетов районных и городских Советов депутатов трудящихся на территории автономной республики. Это находится в полном соответствии с тем положением, что вышестоящие органы государственного управления осуществляют руководство нижестоящими органами государственного управления.

Местный Совет и его исполнительный комитет не могут отменить или приостановить акт вышестоящего органа отраслевого управления. Так, например, городской Совет депутатов трудящихся и его исполнительный комитет не могут отменить или приостановить акт заведующего отделом здравоохранения исполкома краевого Совета депу-

татов трудящихся, так же как последний не имеет права отменить или приостановить решение или распоряжение городского Совета или его исполнительного комитета, хотя бы эти акты и противоречили его приказу или инструкции.

Порядок отмены и приостановления решений и распоряжений местных Советов и их исполнительных комитетов установлен конституциями союзных республик.

Каждый Совет депутатов трудящихся имеет право приостанавливать и отменять решения и распоряжения своего исполнительного комитета.

На основании ст. ст. 90 и 91 Конституции РСФСР и соответствующих статей конституций других союзных, а также автономных республик право отмены и приостановления актов принадлежит вышестоящим органам на следующих началах:

а) вышестоящие исполнительные комитеты имеют право отменять решения и распоряжения нижестоящих исполнительных комитетов и приостанавливать решения и распоряжения нижестоящих Советов депутатов трудящихся.

Акты исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся автономных областей, входящих в состав краев РСФСР, могут быть отменены не исполнительным комитетом краевого Совета депутатов трудящихся, а Советом Министров РСФСР (ст. 46 Конституции РСФСР);

б) вышестоящие Советы депутатов трудящихся имеют право отменять решения и распоряжения нижестоящих Советов депутатов трудящихся и их исполнительных комитетов.

Решения исполнительных комитетов местных Советов депутатов трудящихся могут быть двух видов:

а) решения, распространяющиеся только на подведомственные данному Совету органы, учреждения, предприятия;

б) решения, распространяющиеся на все органы, предприятия, учреждения, и на всех граждан, проживающих на данной территории.

Последний вид решений приближается по своему характеру к обязательным решениям (обязательным постановлениям) исполнительных комитетов местных Советов

депутатов трудящихся, издание которых регулируется законодательством союзных республик. Так, в РСФСР действует Положение об издании местными исполкомами и Советами обязательных постановлений и о наложении за их нарушение взысканий в административном порядке [1].

Что касается отраслевых органов государственного управления, то здесь демократический централизм проявляется следующим образом.

Приказы и инструкции министра обязательны к исполнению всеми подчиненными ему органами, учреждениями, организациями, предприятиями и должностными лицами. В отдельчых случаях по вопросам, специально указанным в Положении о соответствующем министерстве, эти акты обязательны и для учреждений, предприятий, организаций и должностных лиц других систем, не подчиненных данному министерству.

Совет Министров СССР имеет право отменять приказы и инструкции министров СССР.

Советы Министров союзных и автономных республик пользуются таким же правом в отношении актов, издаваемых министрами соответствующих республик.

Советы народного хозяйства экономических административных районов в пределах своей компетенции издают постановления и распоряжения на основании и во исполнение законов СССР и союзной республики, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР и Совета Министров союзной республики (ст. 88-а Конституции СССР). Право их отмены принадлежит Совету Министров союзной республики.

Некоторым министрам предоставлено право издания обязательных постановлений.

Акты, издаваемые руководителями комитетов, комиссий, главных управлений, управлений при Совете Министров, ничем не отличаются от приказов и инструкций министров и обладают теми же чертами и юридическими свойствами.

Заведующие отделами и начальники управлений исполкомов местных Советов для выполнения возложенных задач издают на основании утвержденных общих Поло-

---

[1] СУ РСФСР 1931 г. № 17, ст. 186.

жений о соответствующих отделах акты управления, именуемые приказами и инструкциями.

Акты руководителей отделов (управлений) обязательны для подчиненных учреждений и предприятий. Они могут приостанавливаться и отменяться как соответствующим исполнительным комитетом, так и руководителями вышестоящих одноименных отделов (управлений) или соответствующим министром.

Администрация любого государственного учреждения, организации и предприятия вправе издавать в пределах своей компетенции акты, обязательные для работников данного учреждения или предприятия (например, правила внутреннего распорядка), и акты, обязательные для граждан, соприкасающихся с работой учреждения или предприятия, пользующихся его услугами (правила). Эти правила утверждаются тем органом государственного управления, в ведении которого находится данное предприятие или учреждение.

Каждый акт администрации независимо от его наименования и содержания может быть в общем порядке, установленном советскими законами, обжалован гражданами и отменен как самой администрацией учреждения или предприятия, так и вышестоящим органом.

Демократический централизм органов управления выражается и в системе «двойного» подчинения.

«Двойное» подчинение означает, что орган подчинен по двум линиям: а) по вертикали (снизу вверх), что обеспечивает единство деятельности всех однородных местных органов, подчинение этой деятельности единому плану и руководящим указаниям центра, и б) по горизонтали, что дает возможность государственному аппарату иметь непосредственную связь с населением и тем самым служит гарантией против превращения местных органов в бюрократический аппарат.

«Двойное» подчинение, — указывал В. И. Ленин, — необходимо там, где надо уметь учитывать действительно существующую неизбежность различия... Не учитывать во всех этих вопросах местных отличий значило бы впадать в бюрократический централизм и т. п., значило бы мешать местным работникам в том учете местных различий, который является основой разумной работы» [1].

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 327.

Учет местных условий и особенностей важен и необходим, например, в сельском хозяйстве, в торговле, в местной промышленности, в финансовой области и т. д. В аппарате управления этих областей действует принцип «двойного» подчинения.

Так, принцип «двойного» подчинения действует в отношении министерств автономных республик и отделов (управлений) Советов депутатов трудящихся.

В общесоюзных министерствах, выполняющих обязанности, отнесенные к компетенции СССР, нет «двойного» подчинения. Здесь осуществляется полная централизация управления, то есть их местные органы подчиняются только своим министерствам. По линии союзно-республиканских министерств СССР демократический централизм осуществляется в двух формах: через одноименные министерства союзных республик в форме «двойного» подчинения и в форме непосредственного управления определенным ограниченным числом предприятий по списку, утвержденному Президиумом Верховного Совета СССР.

В Советском многонациональном государстве демократический централизм находит свое выражение в государственном устройстве СССР в виде федерации и автономии.

«Демократический централизм не только не исключает местного самоуправления с *автономией* областей, отличающихся особыми хозяйственными и бытовыми условиями, особым национальным составом населения и т. п., а, напротив, необходимо требует *и того и другого*» [1].

Такая автономия, указывал В. И. Ленин, нисколько не противоречит демократическому централизму, а наоборот, только посредством автономии областей в большом и пестром по национальному составу государстве можно в действительности осуществить демократический централизм [2].

Демократический централизм обеспечивает гармоническое сочетание суверенитета СССР и суверенитета союзных республик. СССР охраняет суверенные права союзных республик. Союзные республики передали СССР права, определенные ст. 14 Конституции СССР, разрешение которых обеспечивается максимальной централизацией государственного руководства.

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 20, стр. 29.
[2] См. В. И. Ленин, Соч., т. 20, стр. 204.

Единое союзное государство — СССР имеет органы государственной власти, органы государственного управления, которые наделены определенной компетенцией и в пределах ее решают вопросы самостоятельно.

Вместе с тем каждая союзная республика и автономная республика имеет свои органы государственной власти и органы государственного управления, которые самостоятельно решают все вопросы, отнесенные Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик к их ведению.

При единстве политической основы советского государственного аппарата образование государственных органов не является одинаковым, а зависит от административно-территориального деления (например, в РСФСР имеются краевые органы власти и органы государственного управления, а в других союзных республиках таких органов нет), от особенностей хозяйства и других условий, определяющих необходимость организации тех или иных министерств, других центральных органов, а также управлений и отделов местных Советов депутатов трудящихся.

Союзные республики в рамках, которые определяются народнохозяйственными планами, с успехом решают конкретные вопросы развития тех или иных отраслей своей экономики, точно так же как и социально-культурного строительства.

Хозяйство союзных республик расширяется за счет передачи им большого количества предприятий и организаций, находившихся в союзном подчинении. Как известно, в ведении республиканских министерств находилась незначительная часть предприятий, учреждений и организаций, в результате чего Советы Министров и министерства союзных республик по существу отстранялись от руководства этими предприятиями, учреждениями и организациями, находившимися всецело в ведении союзно-республиканских министерств СССР.

Союзно-республиканским министерствам союзных республик передано большое количество учреждений, предприятий и организаций.

Советам народного хозяйства, кроме предприятий и организаций упраздненных общесоюзных и союзно-республиканских министерств СССР, переданы в непосредственное подчинение по списку, утвержденному Советом Министров

СССР, промышленные предприятия, находившиеся в ведении общесоюзных министерств.

Демократический централизм исключает механическое перенесение, шаблонизирование образцов хозяйственного и политического строительства, вполне применимых в одних районах страны, на другие районы, в которых они неприменимы в силу экономических условий, особого быта национального состава населения.

Демократический централизм выражается и во взаимоотношениях, которые возникают между предприятиями союзного подчинения, с одной стороны, и правительствами союзных и автономных республик, исполнительными комитетами краевых и областных Советов депутатов трудящихся — с другой.

Высшие органы государственной власти и государственного управления союзной республики имеют право осуществлять «контроль и наблюдение за состоянием и управлением предприятий союзного подчинения», которые расположены на территории соответствующей союзной республики (см. п. «о» ст. 19 Конституции РСФСР и соответствующие статьи конституций других союзных республик).

Аналогичное положение и с предприятиями союзного подчинения, находящимися в ведении союзно-республиканских министерств СССР, которые непосредственно управляют ими (ст. 76 Конституции СССР).

В автономных республиках контроль и наблюдение за предприятиями осуществляются не только в отношении тех, которые подчиняются органам СССР, но также и в отношении предприятий союзной республики, в состав которой входит данная автономная республика (см. п. «л» ст. 18 Конституции Татарской АССР и соответствующие статьи конституций других автономных республик).

Контроль и наблюдение за предприятиями, подчиненными органам СССР и органам союзной республики, осуществляются, соответственно, республиканскими (союзной и автономной республики) органами, а также местными Советами депутатов трудящихся и их исполнительными и распорядительными органами (в лице исполнительных комитетов), которые имеют право заслушивать доклады о работе предприятий, получать необходимые материалы, отчеты о ходе выполнения государственных пла-

нов, ставить вопросы и вносить предложения в соответствующие органы, которым подчинены предприятия.

Этим самым ни в коей мере не нарушается централизация в управлении предприятиями, так как исключается непосредственное вмешательство в оперативную работу предприятий, равно как и непосредственная дача каких-либо указаний администрации предприятия.

Контроль и наблюдение не исчерпываются только что сказанным, а предполагают и оказание предприятиям помощи со стороны республиканских и местных органов в подборе и подготовке кадров, в изыскании местных ресурсов, в обслуживании связью, транспортом, помещениями и т. д.

Одним из выражений демократического централизма является право Советов Министров союзных республик объединять и проверять работу уполномоченных общесоюзных министерств [1].

Аналогичное право предоставлено Советам Министров автономных республик, которые объединяют и проверяют работу уполномоченных общесоюзных и союзно-республиканских министерств (см. п. «а» ст. 42 Конституции Татарской АССР и соответствующие статьи конституций других союзных республик).

Демократический централизм, являясь организационным принципом в советском обществе, характеризует весь механизм диктатуры пролетариата. Различны лишь формы его выражения, но суть остается неизменной.

Демократический централизм характеризует также организацию и деятельность суда и органов прокуратуры.

Все судебные органы объединены между собою единством задач, едиными принципами организации и деятельности, основанными на социалистическом демократизме.

Все судебные органы избираются представительными органами в лице соответствующих Советов депутатов трудящихся, за исключением народных судов, которые непосредственно избираются гражданами района (города) на основе подлинно демократической избирательной системы.

Принципы организации и деятельности судебных органов основываются на началах социалистического демокра-

---

[1] См. п. «а» ст. 45 Конституции РСФСР и соответствующие статьи конституций других союзных республик.

тизма: выборность судей и народных заседателей; рассмотрение дел во всех судах производится с участием народных заседателей, кроме случаев, специально предусмотренных законом; независимость судей и подчинение их только закону; открытое разбирательство дел во всех судах, поскольку законом не предусмотрены исключения; обеспечение обвиняемому права на защиту; ведение судопроизводства на языке союзной или автономной республики или автономной области, а в случаях, предусмотренных конституциями союзных и автономных республик, — на языке национального округа или на языке большинства населения района с обеспечением для лиц, не владеющих этим языком, полного ознакомления с материалами дела через переводчика, а также права выступать на суде на родном языке.

Из конституционного положения о независимости судей и подчинении их закону вытекает особенность во взаимоотношениях между различными звеньями советской судебной системы, состоящая в том, что нижестоящие суды не подчинены вышестоящим в порядке, обычном для органов советского государственного управления, а поднадзорны вышестоящим судам.

Это не исключает известной централизации в осуществлении надзорных функций со стороны вышестоящих судов.

Верховный Суд СССР является высшим судебным органом СССР. На Верховный Суд СССР возлагается надзор за судебной деятельностью всех судебных органов Союза ССР, а также судебных органов союзных республик в пределах, установленных Положением о Верховном Суде СССР [1].

По новому Положению о Верховном Суде СССР ни одно дело, подсудное суду союзной республики, не может рассматриваться в Верховном Суде СССР в порядке надзора до того, пока оно не будет рассмотрено Верховным Судом союзной республики, а пересмотр дела может иметь место лишь тогда, когда приговор, решение или постановление Верховного Суда союзной республики проти-

---

[1] Закон Верховного Совета СССР от 12 февраля 1957 г. «Об утверждении Положения о Верховном Суде СССР и о внесении изменений и дополнений в статьи 104 и 105 Конституции (Основного Закона) СССР», «Ведомости Верховного Совета СССР» 1957 г. № 4.

воречит общесоюзному законодательству или нарушает интересы других союзных республик.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 августа 1954 г.[1], были образованы президиумы Верховных Судов союзных и автономных республик, краевых, областных судов и судов автономных областей, также был установлен порядок рассмотрения ими дел[2].

Принятый Верховным Советом СССР 25 декабря 1958 г. Закон об утверждении Основ законодательства о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик[3], предусматривает образование Президиумов судов в составе краевого, областного, городского суда, суда автономной области и национального округа (ст. 21), а также в составе Верховного суда автономной республики (ст. 23). В Верховных судах союзных республик могут быть образованы Президиумы в соответствии с республиканским законодательством. Компетенция президиумов, а также образованных Пленумов Верховных Судов союзных республик устанавливается законодательством союзных республик (ст. 25).

Суды подотчетны органам, их избравшим: краевые, областные, городские суды, суды автономных областей и национальных округов отчитываются перед соответствующими Советами депутатов трудящихся. Верховный Суд СССР, Верховные Суды союзных и автономных республик отчитываются соответственно перед Верховными Советами, а в период между сессиями — перед Президиумами Верховных Советов (ст. 34).

Народные судьи систематически отчитываются перед избирателями в своей работе и работе народного суда (ст. 33).

Демократический централизм в деятельности органов прокуратуры имеет свои особенности. В основу организа-

---

[1] Указ Президиума Верховного Совета СССР от 14 августа 1954 г. «Об образовании президиумов в составе Верховных Судов союзных и автономных республик, краевых, областных судов и судов автономных областей», «Ведомости Верховного Совета СССР» 1954 г. № 17.

[2] Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 апреля 1955 г. «О порядке рассмотрения дел президиумами судов», «Ведомости Верховного Совета СССР» 1955 г. № 7.

[3] «Ведомости Верховного Совета СССР» 1959 г. № 1.

ционного построения прокуратуры положен ленинский принцип подчинения прокуратуры только центру. Централизация аппарата прокуратуры и независимость прокуроров от местных органов власти обеспечивают реальную возможность прокурору бороться за единообразное понимание законности и соблюдение ее, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям. Ленинский организационный принцип централизованного подчинения прокуратуры центру закреплен в Конституции СССР (ст. 117 Конституции СССР).

Органы прокуратуры составляют единую централизованную систему, возглавляемую Генеральным Прокурором СССР, с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим.

Демократизм в организации и деятельности прокуратуры находит свое выражение прежде всего в том, что Генеральный Прокурор СССР назначается Верховным Советом СССР; получает от него полномочия; он ответствен перед Верховным Советом СССР и ему подотчетен, а в период между сессиями Верховного Совета — перед его Президиумом, которому подотчетен (ст. 114 Конституции Союза).

По вопросам, подлежащим разрешению в законодательном порядке или требующим толкования закона в порядке п. «в» ст. 49 Конституции СССР, Генеральный Прокурор входит с представлением в Президиум Верховного Совета СССР.

Президиум Верховного Совета СССР назначает заместителей Генерального Прокурора по его представлению и может отменять приказы и инструкции Генерального Прокурора СССР в случае несоответствия их закону.

Порядок дисциплинарной ответственности прокуроров и следователей устанавливается Президиумом Верховного Совета СССР, им же утверждается структура центрального аппарата Прокуратуры Союза.

Таким образом, Президиум Верховного Совета СССР осуществляет контроль за деятельностью Генерального Прокурора СССР. Демократизм определяет всю работу органов прокуратуры и по своему содержанию, так как эти органы осуществляют надзор за точным исполнением советских законов. Советские законы требуют еди-

нообразного их применения, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям, и они обязательны к безусловному и точному исполнению всеми без исключения.

Принцип единой законности требует от прокурора высокой принципиальности и непримиримости к любым нарушениям закона, от кого бы они ни исходили. Принцип демократического централизма, являясь всеобщим для механизма диктатуры пролетариата, для всех его государственных и общественных организаций, находит свое выражение в разнообразных формах. Но суть его одна — в нем сочетаются и централизация, и социалистический демократизм. Это сочетание централизма с демократизмом характерно и для прокуратуры.

В Прокуратуре СССР и в прокуратурах союзных республик образуются коллегии для рассмотрения наиболее важных вопросов практического осуществления прокурорского надзора за законностью, проверки исполнения, подбора и подготовки кадров, проектов важнейших приказов и инструкций, заслушивания отчетов о работе прокурорских работников. Решения коллегии проводятся в жизнь приказами прокуроров[1].

Централизованный принцип организационного построения органов прокуратуры в то же время предоставляет возможность высшим органам государственной власти и управления союзных и автономных республик, так же как и местным органам власти и управления, иметь на своей территории соответствующий орган прокурорского надзора. Не будучи подчинен указанным государственным органам, соответствующий орган прокуратуры все же является прокурорским органом данной союзной или автономной республики или той или иной административно-территориальной единицы и всей своей деятельностью призван оказывать помощь в осуществлении единой для всех государственных органов задачи укрепления социалистической законности[2]. Более того, органы прокуратуры осуществляют надзор и за исполнением законов, по-

---

[1] Указ Президиума Верховного Совета СССР от 27 февраля 1959 г. «Об образовании коллегий в Прокуратуре СССР и прокуратурах союзных республик». «Ведомости Верховного Совета СССР» 1959 г. № 9.

[2] Это положение правильно подчеркивает В. С. Тадевосян («Прокурорский надзор в СССР», Госюриздат, 1956, стр. 80).

становлений, решений, издаваемых соответствующими органами государства, в пределах предоставленной законом компетенции, на территории союзных, автономных республик, края, области, округа, района, города.

Демократизм в деятельности органов прокуратуры проявляется и в формах связи с трудящимися и общественными организациями.

Положение о прокурорском надзоре в СССР обязывает прокурора принимать и рассматривать заявления и жалобы граждан на нарушения закона, проверять эти заявления и жалобы в установленные законом сроки и принимать меры к восстановлению нарушенных прав и защите законных интересов граждан (ст. 14 Положения).

В своей работе прокуроры внимательно прислушиваются к сообщениям органов печати, общественных организаций, активно участвуют в проведении пропаганды советского права, отдельных вопросов советского законодательства.

Коллегиальность и единоначалие

Одним из важнейших принципов работы государственного аппарата является умелое сочетание коллегиальности и единоначалия.

Под коллегиальностью понимается такая организация работы советского государственного аппарата, при которой решение вопросов компетенции данного органа принадлежит определенной группе уполномоченных на то лиц (коллегии).

Под единоначалием понимается такая организация работы, при которой решение вопросов компетенции данного органа принадлежит уполномоченному на то лицу — руководителю органа.

Коллегиальность и единоначалие в советском государственном аппарате неразрывно связаны с важнейшим принципом организации и деятельности Советского социалистического государства — демократическим централизмом.

Социалистический демократизм в деятельности выборных органов государственной власти выражается в том, что все решающие, узловые вопросы работы рассматриваются и решаются коллегиально.

Коллегиальность руководства в выборных органах государственной власти вытекает из сущности и природы Советской власти, из принципов ее организации.

На коллегиальных началах в Советском государстве построена работа выборных органов государственной власти — Советов депутатов трудящихся, Президиумов Верховных Советов, а также избираемых местными Советами депутатов трудящихся исполнительных комитетов.

Советы депутатов трудящихся непосредственно отвечают за свою работу перед народом и перед вышестоящими Советами, избранными также непосредственно народом.

Выражением коллегиальности руководства являются сессии Советов депутатов трудящихся, на которых решаются все вопросы, относящиеся по закону к компетенции данного органа государственной власти.

Исполнительные комитеты местных Советов депутатов трудящихся также коллегиально решают на своих заседаниях основные вопросы, отнесенные по закону к их компетенции.

Коллегиальность в работе выборных органов государственной власти предполагает, что в обсуждении и принятии решений на сессии Совета депутатов трудящихся активно участвуют все депутаты данного Совета, что позволяет им выполнять свои обязанности перед избирателями.

Депутаты участвуют не только на сессионных заседаниях Совета и исполнительных комитетов, но и ведут повседневную работу по управлению государством, организуя трудящиеся массы на выполнение задач, поставленных партией и правительством, отвечая за определенный участок порученной работы.

Это соответствует ленинскому указанию на то, что депутаты Советов «должны сами работать, сами исполнять свои законы, сами проверять то, что получается в жизни, сами отвечать непосредственно перед своими избирателями» [1].

Правильная организация и проведение сессий имеет большое значение для всей работы Совета, обусловливает непосредственное участие депутата в решении вопросов, относящихся к компетенции Совета. Между

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 396.

тем есть еще случаи, когда исполнительные комитеты созывают сессии нерегулярно, нарушая установленные Советской конституцией сроки. На этот серьезный недостаток было обращено внимание на XX съезде Коммунистической партии Советского Союза [1].

Встречаются еще нарушения принципа коллегиальности в работе исполнительных комитетов, когда вопросы, требующие только коллегиального рассмотрения, решаются председателем и секретарем исполнительного комитета.

Такое нарушение принципа коллегиальности неизбежно приводит к администрированию, к бюрократическим извращениям.

Необходимым условием организации действенного руководства является правильное сочетание коллегиальности в обсуждении вопросов и единоличной ответственности в исполнении решений.

Еще в 1918 году в своем «Наброске правил об управлении советскими учреждениями» В. И. Ленин писал: «Коллегиальное обсуждение и решение всех вопросов управления в советских учреждениях должно сопровождаться установлением самой точной *ответственности каждого* из состоящих на любой советской должности лиц за *выполнение определенных,* ясно и недвусмысленно очерченных, заданий и *практических работ*» [2].

Коллегиальность в обсуждении вопросов гарантирует от однобоких решений, но она не исключает, а предполагает личную ответственность за исполнение этих решений. Коллегиальность необходима, следовательно, лишь для обсуждения и решения вопросов, но не для исполнения решений, иначе она неизбежно устранила бы личную ответственность и привела бы к ослаблению руководства.

«*Коллегиальность,* поскольку она имеет место в процессе обсуждения или решения,—говорилось в постановлении IX съезда партии, — должна безусловно уступать свое место *единоличию* в процессе исполнения» [3].

---

[1] См. Н. С. Хрущев, Отчетный доклад Центрального Комитета Коммунистической партии Советского Союза XX съезду партии, Госполитиздат, 1956, стр. 106, 107; К. Е. Ворошилов, Речь на XX съезде КПСС, Госполитиздат, 1956, стр. 13—15.

[2] В. И. Ленин, Соч., т. 28, стр. 326.

[3] «КПСС в резолюциях...», ч. I, стр. 483—484.

«Обсуждение — сообща, а ответственность — единолична», — указывал В. И. Ленин [1], требуя, чтобы во всех советских учреждениях на деле обеспечивалась личная ответственность каждого за определенную строго и точно означенную работу или часть работы, чтобы коллегиальность не препятствовала быстроте и твердости решения и чтобы коллегиальное управление не обращалось в помеху практическому делу [2].

Для предупреждения опасности превращения коллегиальных учреждений в говорильни и одним из необходимых условий предотвращения этого зла В. И. Ленин считал обязательным тщательную, хорошую предварительную подготовку вопросов. В соответствии с этим еще в 1917 году им были выработаны специальные правила подготовки заседаний Совнаркома, которые должны были соблюдаться каждым народным комиссаром, вносившим вопрос на рассмотрение Совнаркома. В письменном заявлении должно было указываться:

а) в чем состоит вопрос (кратко) (это указание не может ограничиваться одной ссылкой («о том-то»), а должно состоять в изложении содержания вопроса);

б) что именно предлагается Совету Народных Комиссаров (дать деньги; принять такую-то резолюцию и т. п., точные указания, чего хочет вносящий вопрос);

в) затрагивает ли данный вопрос ведомства других комиссаров, каких именно, есть ли от них письменные заключения [3].

Постановлением XVII съезда партии была осуждена практика бесконечной заседательской суетни и укреплен строгий принцип персональной ответственности, не позволяющий прятаться за спину коллегии или междуведомственного и ведомственного совещания.

Если в выборных органах государственной власти — Советах депутатов трудящихся и их исполнительных и распорядительных органах (исполнительных комитетах), а также в Совете Министров СССР, Советах Министров союзных и автономных республик, в судебных органах

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 47.
[2] См. В. И. Ленин, Соч., т. 30, стр. 121; т. 28, стр. 355.
[3] См. Ленинский сборник XXI, стр. 96.

Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик установлено коллегиальное рассмотрение и решение основных вопросов, то в отраслевых исполнительных и распорядительных органах [1] предусмотрено осуществление строгого единоначалия в работе при коллегиальном обсуждении вопросов. Принцип единоначалия установлен и в органах прокуратуры.

В этих органах вопросы решаются не коллегиально, а руководителем, который единолично осуществляет руководство порученной отраслью работы и отвечает за все перед вышестоящим органом государственного управления или перед соответствующим органом государственной власти (ст. ст. 72, 73 и 117 Конституции СССР).

Расширение прав министров, начальников главных управлений министерств и других руководителей отраслевых органов еще более укрепляет роль единоначальников, повышает их ответственность, обеспечивая оперативное, своевременное решение вопросов, связанных с выполнением возложенных на государственные органы обязанностей.

Приводимое в гл. II настоящей работы определение государственного предприятия, данное проф. А. В. Венедиктовым, как раз ведет к нарушению принципа единоначалия, умалению значения ответственности администрации в руководстве предприятием, а следовательно, к безответственности.

Единоначалие означает сосредоточение в руках руководителя всех нитей управления, личную ответственность за порученное дело.

Единоначалие требует беспрекословного подчинения руководителю во время работы.

Директор предприятия, являющийся единоначальником, полновластным руководителем порученного ему объекта, непосредственно руководит аппаратом управления,

---

[1] К отраслевым органам управления, как известно, относятся министерства, главные управления, комитеты, комиссии и другие специальные органы по делам оборонного, хозяйственного и культурного строительства, образуемые Советом Министров СССР, а также Советами Министров союзных и автономных республик специальные органы по делам хозяйственного и культурного строительства, управления, отделы и другие отраслевые учреждения исполкомов местных Советов депутатов трудящихся.

организацией и технологией производства, назначает, смещает и перемещает в пределах установленной номенклатуры кадры, отвечает за выполнение производственного плана.

Распоряжения директора являются обязательными для всех на предприятии и подлежат безусловному выполнению.

Внедрение принципа единоначалия в работу советского государственного аппарата сопровождалось упорной борьбой, которую пришлось вести Коммунистической партии.

Находилось немало сторонников той точки зрения, что единоличная власть несовместима ни с советским демократизмом и советским строем, ни с коллегиальностью управления.

Антипартийная группа — «децисты», выступавшие против установления единоначалия в управлении, отстаивая безбрежную «коллегиальность» и безответственность в руководстве промышленностью, вносили теоретическую путаницу, связывая вопрос о господстве класса с управлением производством.

Отрицая единоначалие, «децисты» утверждали, что коллегиальность как форма управления выражает господство класса.

В. И. Ленин вскрыл несостоятельность такой точки зрения, показав, что господство класса выражается не в форме управления производством, а в том, кому принадлежит собственность. Форма управления не определяет господство класса, так как каждый класс создает такую форму управления производством, которая обеспечивает в данных условиях более высокую производительность труда.

Что касается управления, то нельзя думать, что от того, что данный класс является передовым классом, он делается сразу способным к управлению, не учась делу управления, не перенимая предшествующий опыт. Так, в прошлом победившая буржуазия брала для управления выходцев из феодального класса, используя их опыт и знания, и одновременно подготавливала свои новые кадры из среды своего класса.

Этот опыт диктует необходимость иметь для управления, для государственного устройства людей, которые

обладают техникой управления, которые имеют государственный и хозяйственный опыт [1].

Формы управления хозяйством изменяются в ходе развития данного общества, отнюдь не затрагивая природы существующего общественного строя. «Коллективность» была основным методом хозяйствования на первом этапе социалистического строительства. В. И. Ленин называл это приготовительным классом управления производством [2].

В условиях Советского государства в период, когда осуществлялись экспроприация и освоение капиталистической собственности через органы рабочего контроля, когда дело подготовки кадров находилось еще в начальной стадии, допускались различные способы организации управления производством. Руководителями производства в одних случаях назначались рабочие-профессионалисты, а при них в качестве помощников по технической части назначались инженеры, в других случаях руководителем являлся инженер-специалист, а при нем назначался комиссар из рабочих с широкими полномочиями входить во все дела заводского управления, во все дела производства.

На тех участках производства, где существовали хорошо сработавшиеся коллегии, умело, по оперативному разрешавшие вопросы, сохранялась и коллегиальная форма управления. IX съезд РКП(б) признал необходимым сохранить такие коллегии, увеличив, однако, права их председателей и повысив их ответственность за работу коллегий.

IX съезд партии обязал профсоюзы разъяснять широким кругам рабочего класса необходимость перестройки аппарата промышленного управления в сторону наибольшей эластичности и деловитости, что требовало максимального сокращения управляющих коллегий и постепенной замены их единоличным управлением.

В разъяснительной работе предлагалось подчеркивать следующие основные положения:

а) единоличное управление не может быть противо-

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 30, стр. 425—428.
[2] См. там же, стр. 428—429.

поставляемо рабочему управлению; наоборот, наиболее экономное и широкое рабочее управление требует единоличного управления, так как данное количество рабочих-администраторов распределяется здесь на большое количество заводов;

б) единоличное управление ни в коей мере не нарушает и не ограничивает ни прав класса, ни прав профсоюзов, ибо класс правит в какой угодно форме, а форма эта зависит от технической целесообразности; во всех случаях «назначает» лиц, руководящих и администрирующих, правящий класс в целом;

в) единоличие предполагает подбор компетентных лиц и обеспечивает максимум деловитости и ответственности;

г) единоличие, даже в тех случаях, когда управляет «спец», в конечном счете есть проявление пролетарской диктатуры, которая не только заставляет работать в определенном направлении, но и ставит свой глаз в лице рабочих-комиссаров;

д) единоличие не исключает привлечения широких рабочих масс к делу управления; оно только отграничивает функции непосредственного управления от обучения, каковое должно составить совершенно особую отрасль деятельности и особую задачу [1].

При переходе от военного коммунизма к новой экономической политике формы управления социалистической промышленностью подверглись серьезному изменению в сторону твердого единоначалия, хотя общественный строй оставался неизменным.

В дальнейшем постановлением ЦК ВКП(б) от 5 сентября 1929 г. «О мерах по упорядочению управления производством и установлению единоначалия» [2] еще более четко разграничивались обязанности заводских организаций — между директором, завкомом и партийной организацией.

Большое принципиальное значение для всего социалистического производства имело постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) «О повышении роли мастера на заводах тя-

---

[1] См. «КПСС в резолюциях...», ч. I, стр. 482—484, раздел «Организация управления промышленностью», стр. 493, 494.

[2] См. «Правда» 7 сентября 1929 г. См. также постановление ЦК ВКП(б) от 5 декабря 1929 г. «О реорганизации управления промышленностью», «Правда» 14 декабря 1929 г.

желого машиностроения» [1], распространенное затем на все отрасли производства. Советский мастер стал полноправным руководителем на порученном ему участке производства, ему были предоставлены широкие права: принимать и увольнять рабочих с утверждения начальника цеха, устанавливать тарифные разряды для рабочих в соответствии с тарифно-квалификационным справочником и сданной рабочими пробой, налагать дисциплинарные взыскания за проступки, поощрять передовиков производства, пересматривать нормы выработки и расценок.

Работа по-новому, в условиях новой хозяйственной обстановки, потребовала укрепления единоначалия и отказа от коллегиального управления в хозяйственных объединениях там, где роль их сводилась исключительно к писанию бумаг и дискуссиям.

Было сокращено количество членов коллегии, которые перешли непосредственно на производственную работу — на заводы и фабрики. Во главе объединения оставались председатель и несколько заместителей, что являлось вполне достаточным для управления объединением.

Теоретическая путаница допускалась противниками принципа единоначалия, когда они заявляли, что коллегиальность составляет необходимую основу демократизма, что единоначалие несовместимо с пролетарской демократией, демократией для всех трудящихся, с советским типом государства. Эта антимарксистская позиция имела целью прикрыть анархо-синдикалистский уклон ее носителей, отражавших мелкобуржуазные настроения, стихию мелкособственнических привычек.

Опровергая их доводы, В. И. Ленин говорил, что принцип единоначалия не противоречит демократии, участию трудящихся масс в управлении, так как вряд ли может быть демократичнее того принципа, когда из среды самих масс выдвигается руководитель для управления производством, который исполняет волю народа и подконтролен народу [2].

Рассматривая единоначалие как единственно правильный путь для организации социалистического трудового процесса, который «требует безусловного и строжайшего единства воли», В. И. Ленин говорил, что эта

---

[1] См. «Правда» 28 мая 1940 г.
[2] См. В. И. Ленин, Соч., т. 27, стр. 185—186.

необходимость очевидна и технически, и экономически, она исторически признавалась всеми думавшими о социализме как его условие[1].

«Масса должна иметь право выбирать себе ответственных руководителей. Масса должна иметь право сменять их, масса должна иметь право знать и проверять каждый самый малый шаг их деятельности. Масса должна иметь право выдвигать всех без изъятия рабочих членов массы на распорядительные функции. Но это нисколько не означает, чтобы процесс коллективного труда мог оставаться без определенного руководства, без точного установления ответственности руководителя, без строжайшего порядка, создаваемого единством воли руководителя»[2].

В. И. Ленин указывал, что нужна была Октябрьская революция и целая историческая полоса первоначального обсуждения самими трудящимися новых условий жизни и новых задач, чтобы затем стал возможным прочный переход к высшим формам трудовой дисциплины, к сознательному усвоению идеи необходимости диктатуры пролетариата, к беспрекословному повиновению единоличным распоряжениям представителей Советской власти во время работы[3].

Большое значение для укрепления единоначалия имело решение XVII съезда партии о ликвидации функциональной системы построения всего советского государственного аппарата.

При функциональной системе управления многочисленные функциональные отделы того или иного аппарата неизбежно вмешивались в оперативное руководство работой и давали исполнителям указания по одному и тому же вопросу сплошь и рядом противоречивые.

Создавались обезличка и безответственность под прикрытием «коллегиальности» руководства, а руководители, передоверив свои обязанности аппарату, устранялись от непосредственного руководства, стали руководить «вообще».

С ликвидацией функциональной системы аппарат был построен по производственно-территориальному, производ-

---

1 См. В. И. Ленин, Соч., т. 27, стр. 239.
2 Там же стр. 186.
3 См. там же, стр. 240—241.

ственно-отраслевому принципу, было установлено твердое и полное единоначалие во всех отраслях советского государственного управления.

Имеется принципиальная разница в положении единоначальников на советских предприятиях и администраторов на предприятиях капиталистических стран. Там капиталист или его ставленники (управляющие, начальники цехов, мастера) руководят предприятиями в целях получения максимальной капиталистической прибыли за счет беспощадной эксплуатации трудящихся. При советском строе руководители предприятий, являясь доверенными лицами государства, руководят предприятиями в целях обеспечения максимального удовлетворения постоянно растущих материальных и культурных потребностей всего общества. Вот почему быть руководителем в советских условиях — значит удостоиться высокой чести и доверия в глазах народа.

Единоначалие в работе советского государственного аппарата сочетается с активным участием трудящихся масс в управлении государством, с контролем снизу.

Грубым искажением сущности единоначалия является понимание его некоторыми руководителями как отказ от массовой работы, от вовлечения масс в управление государством, отказ от контроля трудящихся масс над работой государственного аппарата. Партия учит, что советские руководители должны умело сочетать в своей работе демократизм и единоначалие, которые не являются противоположным друг другу, а составляют характерную сущность советского общественного строя.

В. И. Ленин требовал научиться соединять вместе «бурный, бьющий весенним половодьем, выходящий из всех берегов, митинговый демократизм трудящихся масс с *железной* дисциплиной во время труда, с *беспрекословным повиновением* — воле одного лица, советского руководителя, во время труда» [1]. Единоначалие не имеет ничего общего с командованием без опоры на актив. Единоначалие означает не только право, но и умение распорядиться, организовать дело, подобрать и расставить кадры, дать правильные указания, потребовать отчет, устранить безответственность и обезличку.

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 27, стр. 241.

Единоначалие означает вместе с тем умение опираться на партийную организацию, общественные организации, на рабочих и служащих.

Однако нетерпимы случаи, когда руководители отдельных отраслевых органов пытаются спрятаться за спину коллегиальных органов, то есть избежать ответственности за порученный участок работы.

В. И. Ленин, придавая исключительное значение единоначалию в работе отраслевого советского государственного аппарата, указывает и на необходимость коллегиального обсуждения вопросов работы [1].

Принципу единоличного руководства не противоречат существующие в министерствах и в других органах государственного управления коллегии, которые оказывают большую помощь в решении важнейших вопросов.

Однако решения коллегий этих органов приобретают силу лишь после того, как они утверждены руководителем учреждения, осуществляющим единоличное руководство и несущим персональную ответственность за работу учреждения перед вышестоящими органами.

Согласно Конституции СССР руководство данной отраслью управления возлагается на министра (ст. 72), который издает приказы и инструкции (ст. 73) и несет ответственность за руководство данной отраслью управления. Он же осуществляет и проверку исполнения принятых решений. Коллегии министерств работают под председательством министра. Состав коллегий утверждается Советом Министров по представлению министра или соответствующего руководителя ведомства.

Коллегии рассматривают вопросы практического руководства организациями, учреждениями, предприятиями, проекты государственных планов развития соответствующих отраслей народного хозяйства и социально-культур-

---

[1] Когда в целях усиления личной ответственности хозяйственных и советских руководителей XVII съезд партии ликвидировал коллегии во всех областях советско-хозяйственной работы, за исключением выборных советских органов, при наркоматах были созданы советы наркоматов в количестве от 40 до 70 человек в каждом. Не менее половины состава советов наркоматов должны были состоять из представителей местных организаций и предприятий. Созывались советы раз в два месяца (см. «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 772).

ного строительства; заслушивают отчеты руководящих работников главных управлений, управлений и отделов министерства и подчиненных ему учреждений, предприятий и организаций; обсуждают доклады новаторов производства и строительства о передовых методах работы, проекты важнейших приказов и инструкций министра, вопросы подбора кадров, улучшения организации и работы центрального аппарата министерства и подчиненных ему органов, а также вопросы, связанные с проверкой исполнения законов, указов Президиума Верховного Совета, постановлений и распоряжений правительства, приказов и инструкций министра.

Решения коллегии проводятся приказом министра. В случае разногласия между министром и коллегией первый проводит свое решение в жизнь, доводя о возникших разногласиях до сведения Совета Министров, члены коллегии в свою очередь также могут апеллировать в Совет Министров.

Июльский (1955 г.) Пленум ЦК КПСС обязал министров и руководителей ведомств устранить недостатки в работе коллегий министерств и ведомств, обеспечив сочетание коллегиального обсуждения вопросов с личной ответственностью членов коллегий за точное и неукоснительное выполнение возложенных на них обязанностей по руководству соответствующими отраслями промышленности [1].

Это указание Пленума полностью относится ко всем отраслям работы.

Творческая активность масс выражается в самых разнообразных формах: в социалистическом соревновании, являющимся коммунистическим методом строительства социализма; в производственных совещаниях, на которых подвергается общественному контролю работа учреждения, предприятия; в производственно-хозяйственных активах, на которых заслушиваются и обсуждаются доклады о важнейших решениях партии и правительства, указания руководителей учреждений, а также на основе *критики и самокритики* обсуждаются вопросы производственно-хозяйственной деятельности.

---

[1] См. «Постановления июльского Пленума ЦК КПСС 1955 г.», Госполитиздат, 1955, стр. 20.

Все эти формы помогают правильно сочетать единоначалие с коллегиальностью.

XVIII Всесоюзная партийная конференция потребовала восстановить значение производственно-хозяйственных активов на предприятиях и в наркоматах [1].

Июльский (1955 г.) Пленум ЦК КПСС вновь обратил особое внимание на необходимость регулярного проведения собраний хозяйственных активов, производственных совещаний на предприятиях [2].

Придавая большое значение производственным совещаниям, позволяющим сочетать принципы единоначалия с осуществлением контроля снизу, декабрьский (1957 г.) Пленум ЦК КПСС призвал превратить производственные совещания в постоянно действующие, через которые трудящиеся привлекаются к действительному управлению фабриками, заводами, стройками [3]. В состав производственных совещаний избрано около семи миллионов рабочих и служащих [4]. Не нарушая принципа единоначалия, производственные совещания осуществляют контроль за деятельностью администрации, разрабатывают проекты текущих и перспективных планов, обсуждают вопросы организации производства и труда, заработной платы, внедрения новой техники, совершенствования внутризаводского управления и т. д. [5].

XXI съезд КПСС указал на необходимость развивать такие формы привлечения масс к управлению производством, как постоянно действующие производственные совещания, собрания рабочих, хозяйственного и профсоюзного актива [6].

Большую роль в укреплении единоначалия и в сочетании его с творческой активностью трудящихся масс иг-

---

[1] См. «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 977.

[2] «Постановления июльского Пленума ЦК КПСС 1955 г.», Госполитиздат, 1955, стр. 26.

[3] Материалы декабрьского (1957 г.) Пленума ЦК КПСС, Госполитиздат, 1957, стр. 14—15.

[4] См. речь тов. В. В. Гришина на XXI съезде КПСС, «Правда» 3 февраля 1959 г.

[5] СП СССР 1958 г. № 13, ст. 101.

[6] «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 109.

рают органы советской печати. Обобщая опыт положительной работы и вскрывая отрицательные стороны ее, печать содействует правильной организации деятельности советского государственного аппарата.

Коммунистическая партия и Советское правительство настойчиво и последовательно осуществляют мероприятия по укреплению единоначалия в отраслевых государственных органах и повышению ответственности за порученное дело и одновременно воспитывают всех работников советского государственного аппарата неуклонно проводить в жизнь принципы социалистического демократизма.

Реализуя указания июльского (1955 г.) Пленума ЦК КПСС [1], Совет Министров СССР принял постановления, укрепляющие единоначалия, повышающие ответственность и расширяющие права единоначальников.

Так, директора предприятий обязаны на основе предоставленных им значительно расширенных прав по руководству производством и финансово-хозяйственной деятельностью предприятий обеспечивать выполнение государственных планов производства и поставок продукции в установленной номенклатуре, ассортименте и надлежащем качестве, планов капитального строительства, внедрять в производство новую технику и технологию, улучшать организацию труда, обеспечивать систематическое повышение производительности труда и снижение себестоимости продукции, своевременное выполнение всех обязательств предприятия перед государственным бюджетом, поставщиками и банками, а также улучшать культурно-бытовые условия и условия труда рабочих и служащих. В своей деятельности директора предприятий должны при соблюдении принципа единоначалия широко опираться на актив предприятия [2].

В постановлении о повышении роли мастеров и начальников производственных участков подчеркнуто, что мастера и начальники производственных участков являются полноправными руководителями и непосредствен-

---

[1] См. «Постановления июльского Пленума ЦК КПСС 1955 г.», Госполитиздат, 1955, стр. 19, 20, 25, 26.

[2] См. постановление Совета Министров СССР от 9 августа 1955 г. «О расширении прав директоров предприятий», Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросам промышленности и строительства, Госполитиздат, 1956, стр. 91—102.

ными организаторами производства на своем участке. Все указания на рабочие места даются мастером и являются обязательными для всех работающих на данном производственном участке. Мастерам и начальникам участков предоставлено право: принимать на работу, производить расстановку рабочих на участке, с утверждения начальника цеха освобождать от работы, присваивать рабочим в установленном порядке тарифные разряды, премировать рабочих за высокие производственные показатели за счет выделяемого ежемесячно в распоряжение мастера премиального фонда, представлять отличившихся рабочих к премированию и другим видам поощрений, налагать в установленном порядке дисциплинарные взыскания и переводить на нижеоплачиваемую работу, не допускать выполнение работы на неисправном оборудовании, неисправных инструментах, а также использование в производстве сырья, полуфабрикатов и материалов, не отвечающих техническим условиям. Предусмотрено премирование мастеров и начальников участков по результатам работы их участка и смены независимо от результатов работы цеха или предприятия [1].

В укреплении единоначалия особенно велика роль партийных организаций. Они призваны бороться за твердое проведение единоначалия, но в то же время не допускать, чтобы руководитель противопоставлял себя остальным работникам или считал себя свободным от общественного контроля масс.

Коммунистическая партия воспитывает всех руководителей, чтобы они не только учили рабочих и крестьян, но и сами учились у них.

Право контроля первичных партийных организаций, предусмотренное § 58 Устава КПСС, не противопоставляется единоначалию, а направлено на его укрепление.

Коренная перестройка организационных форм управления промышленностью и строительством ни в какой ме-

---

[1] См. постановление Совета Министров СССР от 20 сентября 1955 г. «О повышении роли мастера и начальника производственного участка на предприятиях горной, металлургической, нефтяной, химической, лесной, бумажной и деревообрабатывающей промышленности, машиностроения, промышленности строительных материалов, электростанциях, а также на промышленных предприятиях транспортных министерств и об упорядочении оплаты их труда», Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросам промышленности и строительства, Госполитиздат, 1956, стр. 127—134.

ре не затрагивает основ демократического централизма. Единоначалие как было, так и остается одним из важнейших методов руководства социалистическим хозяйством.

Между тем, как отмечалось на страницах нашей печати, в период обсуждения вопроса о перестройке системы управления промышленностью и строительством кое у кого возникал вопрос, не следует ли перейти от принципа назначаемости руководящего состава предприятий сверху к принципу его избираемости снизу, в частности делалось предложение сделать должность директора выборной. Более того, имели место высказывания, носившие, правда, единичный характер, о необходимости создания общественного самоуправления предприятиями и отраслями народного хозяйства как органа системы управления производством [1].

Подобные взгляды являются глубоко ошибочными и противоречат ленинским принципам организации управления и всей практике социалистического строительства в СССР, как и опыту работы стран народной демократии.

Планирование и учет

Говоря о социализме, В. И. Ленин не мыслил его без планомерной государственной организации, которая бы подчиняла десятки миллионов людей строжайшему соблюдению единой нормы в деле производства и распределения продуктов, без учета и строжайшего контроля со стороны общества и государства над мерой труда и мерой потребления [2].

Исторический опыт строительства социализма в СССР убедительно показал, — говорится в постановлении XXI съезда КПСС, — что для успешного преобразования экономики на социалистических началах необхо-

---

1 См. «Коммунист» 1957 г. № 4, стр. 10; «Строительство социализма и участие масс в управлении общественным производством», «Коммунист» 1957 г. № 8, стр. 10 — 24; А. Румянцев, Социалистическая действительность и «теории» тов. Э. Карделя, «Коммунист» 1956 г. № 18, стр. 11—34.

2 См. В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 441, 444; т. 27, стр. 306—307.

димы единые государственные планы, рассчитанные на длительный срок[1].

В. И. Ленин разработал основные принципы социалистического планирования и явился вдохновителем и организатором первого перспективного плана развития народного хозяйства — ГОЭЛРО, кооперативного плана социалистического преобразования сельского хозяйства.

Ленинские идеи социалистического планирования народного хозяйства явились основой пятилетних планов, успешное осуществление которых в короткий срок превратило нашу страну в могучую социалистическую индустриально-колхозную державу.

Социалистическое планирование и учет являются составной частью ленинских принципов организации и деятельности советского государственного аппарата.

Деятельность всего государственного аппарата, как и общественных организаций, строится на основе и во исполнение народнохозяйственного плана в интересах увеличения общественного богатства, неуклонного подъема материального и культурного уровня трудящихся, укрепления независимости СССР и усиления его обороноспособности.

Плановое руководство народнохозяйственной жизнью страны было и остается важнейшим условием дальнейшего укрепления Советского государства.

Еще до Октябрьской революции В. И. Ленин писал: «Мы за централизм и за «план», но за централизм и за план *пролетарского* государства, пролетарского регулирования производства и распределения в интересах бедных, трудящихся и эксплуатируемых, *против* эксплуататоров»[2].

Социалистическое планирование отличается глубоко научным характером. Это стало возможным на базе единственно научной марксистско-ленинской теории, раскрывающей законы развития общественных явлений.

На базе обобществления средств производства, в противовес закону конкуренции и анархии произвозства в капиталистических странах, у нас возник закон планомерного пропорционального развития народного хозяйства.

Вместо обеспечения максимальных прибылей и разви-

---

1 «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР, на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 5.

2 В. И. Ленин, Соч., т. 26, стр. 93.

тия производства с перерывами от подъема к кризису и от кризиса к подъему, вместо периодических перерывов в развитии техники, сопровождающихся разрушением производительных сил общества в капиталистических странах, у нас, как известно, содержанием основного экономического закона социализма является обеспечение максимального удовлетворения постоянно растущих материальных и культурных потребностей общества путем непрерывного роста и совершенствования социалистического производства на базе высшей техники.

Планирование народного хозяйства может добиться положительных результатов лишь при соблюдении двух условий: если оно правильно отражает требования закона планомерного развития народного хозяйства и если оно сообразуется во всем с требованиями основного экономического закона социализма.

Однако для того, чтобы планы были реализованы, требуется большая организаторская работа с людьми.

В связи с этим неизмеримо возрастает роль Советского государства и его органов.

В программе партии сказано: «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...» [1].

Задачи социалистического планирования выражают жизненные интересы народов СССР, производственная и политическая активность и творческая деятельность которых являются решающей силой выполнения и перевыполнения хозяйственных планов.

Наши народнохозяйственные планы, говорил В. И. Ленин, — это директивы. Составлением плана дело планирования только начинается.

Успех планирования решается в борьбе трудящихся масс за выполнение и перевыполнение планов.

Производственный план не представляет собою только перечень цифр и заданий. Он воплощает живую и практическую деятельность миллионов людей, творящих новую жизнь.

---

1 «КПСС в резолюциях...», ч. I, стр. 427.

Живая практическая деятельность миллионов людей требует точно установленного порядка, организованности учреждений, организаций, определенных правил поведения людей.

Директивность планов означает обязательность и безоговорочность их исполнения всеми предприятиями, учреждениями и организациями.

Планы определяют направление хозяйственного развития всей страны.

Государственные планы, являясь юридически обязательными актами, отражают требования экономического закона планомерного развития народного хозяйства и сообразуются во всем с требованиями основного экономического закона. Отражая эти требования, государственный народнохозяйственный план определяет и направляет хозяйственную жизнь СССР. Лишь в свете этого можно понять значение разнообразных плановых актов, при посредстве которых доводятся до исполнителей плановые задания.

Народнохозяйственный план СССР устанавливается Верховным Советом СССР. Соответственно, народнохозяйственные планы союзных и автономных республик утверждаются Верховными Советами этих республик.

Даваемые органами управления на основе народнохозяйственного плана задания облекаются в форму правовых актов, имеющих обязательную силу.

Возлагая определенные обязанности и предоставляя для осуществления их определенные права, соответствующие плановые задания устанавливают вместе с тем и ответственность за их исполнение.

Поскольку народнохозяйственный план и плановые задания являются государственными актами, обязательными для исполнения, постольку их невыполнение есть нарушение социалистической законности.

Таким образом, принцип социалистического планирования в государственном управлении выражается прежде всего в том, что деятельность каждого органа государства строится на основе и во исполнение планов и плановых заданий, в полном соответствии с требованиями социалистической законности.

Нарушение плановой дисциплины влечет за собой дисциплинарную и уголовную ответственность, как за нарушение государственной дисциплины.

Следует отметить, что в прошлом имели место вредные попытки противопоставления плана праву и социалистической законности.

Сторонники этой точки зрения утверждали, что планировать в советском народном хозяйстве — это значит в то же время господствовать и над юридической формой. План, утверждали они, по своему существу является не юридическим, а техническим явлением, а следовательно, плановые акты являются организационно-техническими актами. По их мнению, социалистическое планирование призвано вытеснять правовое регулирование и усиливать техническое регулирование во всем советском управлении. Они отрицали правовой характер актов планирования, действия которых ограничивались сферой внутригосударственных отношений, и признавали правовыми актами только те, которые определяли отношения треста как участника гражданского оборота с его контрагентами.

На деле это подрывало значение государственного народнохозяйственного плана как юридически обязательного акта, расшатывало плановую государственную дисциплину.

Это отрицание правового характера плановых актов и противопоставление плана социалистической законности выражались или в самовольном изменении планов, или в составлении двух планов: одного для «государства», другого «для себя».

Для выполнения народнохозяйственных планов непременным условием является строгое соблюдение государственной дисциплины и выполнение каждым предприятием установленного для него производственного плана [1].

Требование строжайшей плановой дисциплины предполагает творческое отношение к выполнению планов.

Принцип социалистического планирования характеризуется единством системы мероприятий по составлению планов.

Разнообразные планы (годовые и квартальные, республиканские и местные, отраслевые планы ведомств, специальные планы: все виды финансовых планов — бюд-

---

1 См. «Постановления июльского Пленума КПСС 1955 г.», «Государственный план — закон для каждого министерства, главка, предприятия», Госполитиздат, 1955, стр. 22—24.

жетные, кредитные, кассовые, отраслевые финансовые планы, капиталовложения, титульные списки и т. п.) являются частями единого народнохозяйственного плана. Все они органически увязаны между собой.

Единство разработки и исполнения планов достигается тем, что все органы планирования, сверху донизу, в точно определенные сроки осуществляют конкретные мероприятия по планированию.

Установленные лимиты, контрольные цифры плана, порядок и методология его разработки, формы плана, сроки его рассмотрения в различных звеньях государственного аппарата, порядок представления на утверждение являются обязательными для каждого планового органа и для каждого должностного лица.

Всякое нарушение единой системы мероприятий государственного планирования рассматривается как нарушение государственной дисциплины.

Внесение всяких последующих изменений в утвержденные планы осуществляется установленным порядком и лишь теми органами, которые имеют на то полномочия.

Такой порядок обеспечивает твердое соблюдение государственной дисциплины в планировании.

Выполнение государственных планов обеспечивает комплексное развитие хозяйства и культуры во всех экономических административных районах, во всех союзных республиках, в масштабах всего Советского Союза.

Президиум Верховного Совета СССР возложил на Советы Министров и госпланы союзных республик наряду с совнархозами всю полноту ответственности за выполнение планов и заданий по поставке продукции в другие союзные республики, на экспорт.

Невыполнение руководителями и другими должностными лицами предприятий, хозяйственных организаций, совнархозов, министерств и ведомств планов и заданий по поставкам продукции в другие экономические административные районы или союзные республики, а также для общесоюзных нужд является грубым нарушением государственной дисциплины и влечет за собой дисциплинарную, материальную или уголовную ответственность.

На руководителей и других должностных лиц предприятий, хозяйственных организаций, совнархозов, министерств и ведомств, виновных в невыполнении без ува-

жительных причин планов и заданий по этим поставкам, налагаются строгие дисциплинарные взыскания или производится денежный начет в размере до трехмесячного оклада заработной платы в порядке, устанавливаемом законодательством союзных республик.

В случаях неоднократного невыполнения без уважительных причин планов и заданий по поставкам продукции в другие экономические административные районы или союзные республики, а также для общественных нужд указанные лица привлекаются к уголовной ответственности как за должностное преступление [1].

Наконец, принцип социалистического планирования выражается в том, что создана стройная система плановых органов Советского государства.

Общегосударственным органом планирования в СССР в настоящее время является Государственный плановый комитет Совета Министров СССР (Госплан СССР). Значительно возросла его роль и расширились функции как в планировании народного хозяйства, так и в координации деятельности по осуществлению народнохозяйственных планов в связи с перестройкой организационных форм управления промышленностью и строительством.

Повысилась ответственность Госплана СССР за выполнение директив партии и правительства по дальнейшему развитию народного хозяйства.

Госплан СССР призван стать научным планово-экономическим органом страны, заниматься работой по сводному планированию развития народного хозяйства и составлением планов материально-технического обеспечения.

На Госплан СССР возлагается разработка проектов единого сводного перспективного плана развития народного хозяйства на основе проектов планов Советов Министров союзных республик, министерств и ведомств, а в соответствии с перспективными планами—составление годовых планов производства, капитального строительства и планов материально-технического обеспечения.

В союзных и автономных республиках плановыми органами являются Государственные Плановые комис-

---

[1] См. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 апреля 1958 г. «Об ответственности за невыполнение планов и заданий по поставкам продукции», «Ведомости Верховного Совета СССР» 1958 г. № 9.

сии Советов Министров республик (Госплан), в краях, областях, городах, районах — плановые комиссии на правах отделов (управлений) соответствующих исполнительных комитетов Советов депутатов трудящихся.

Госпланы союзных и автономных республик и местные плановые комиссии, будучи органами Советов Министров республик и местных Советов, являются вместе с тем частями единой системы органов планирования. В своей плановой работе они подчиняются директивам Госплана СССР.

Республиканские и местные плановые комиссии осуществляют проверку исполнения учреждениями, предприятиями и организациями установленных планов.

Проекты перспективных и годовых планов составляются по союзным республикам, отдельным отраслям промышленности и видам производства. Они включают важнейшие показатели, имеющие общегосударственное значение, и предусматривают рациональное размещение производительных сил в стране, намечают главные направления и темпы развития всех отраслей промышленности, устанавливают основные пропорции и связи в народном хозяйстве. В этих проектах планов увязываются производство и распределение важнейших материальных ресурсов, разрабатываются показатели и задания по труду и заработной плате, себестоимости продукции, финансам, товарообороту и капитальным вложениям.

На Госплан возлагается контроль за непрерывным ростом производства на основе технического прогресса, широким внедрением в производственные процессы передовой техники и технологии, комплексной механизации и автоматизации, за специализацией и кооперированием промышленности.

Составление проектов планов начинается непосредственно на предприятиях и стройках. Предприятия и стройки представляют проекты разработанных планов, по подчиненности, в советы народного хозяйства и местные Советы депутатов трудящихся.

Советы народного хозяйства и местные Советы депутатов трудящихся разрабатывают проекты планов по подведомственным им хозяйственным предприятиям, организациям и стройкам в разрезе отраслей и представля-

ют их в Совет Министров союзной республики, а копии— госплану союзной республики.

Совет Министров союзной республики по представлению госплана союзной республики рассматривает проекты планов, разработанных по народному хозяйству в целом, по отраслям и отдельным экономическим административным районам, и представляет их в Совет Министров СССР, а копии — Госплану СССР. Госплан СССР на основе проектов планов союзных республик, министерств и ведомств СССР в соответствии с возложенными на него задачами разрабатывает и представляет на утверждение Совету Министров СССР проект единого государственного плана развития народного хозяйства СССР.

При составлении перспективных планов развития народного хозяйства СССР Госплан СССР увязывает их с перспективными планами развития хозяйства стран народной демократии.

Развитие стран социализма характеризуется их полной самостоятельностью и независимостью как в политике, так и в экономике. Однако это не исключает установления между странами социализма равноправных, взаимовыгодных торговых отношений, обмена техническим опытом, всесторонней взаимопомощи и координации плановой работы между ними.

Центральный аппарат Госплана СССР состоит из отделов и главных управлений. Отделы разбиты на две группы: сводные экономические отделы и отраслевые отделы.

В ведении Госплана СССР находятся научно-исследовательские и проектные институты общего назначения, научно-исследовательский экономический институт, издательства планово-экономической литературы, редакции журналов и другие структурные подразделения.

Государственные плановые комиссии союзных республик в своей деятельности опираются на советы народного хозяйства, местные плановые органы и министерства союзных республик и всесторонне учитывают передовой опыт и творческую инициативу трудящихся.

Госпланы союзных республик обеспечивают наиболее полное использование внутрихозяйственных резервов для непрерывного роста производства, предусмат-

ривают необходимые мероприятия по осуществлению комплексного развития хозяйства экономических районов, специализации и кооперирования промышленности, рационального размещения производительных сил.

Госпланы союзных республик не вмешиваются в административное управление экономическими районами.

Структура госплана союзной республики аналогична структуре Госплана СССР: имеются сводные экономические отделы и отраслевые отделы, а также управления по поставке соответствующей промышленной продукции потребителям в соответствии с утвержденными планами и другие структурные подразделения. Республиканские и местные плановые комиссии осуществляют проверку исполнения учреждениями и предприятиями установленных планов.

Органами отраслевого планирования являются плановые органы министерств и ведомств.

Они находятся под непосредственным руководством министров (руководителей ведомств), но свои планы разрабатывают на основе директив Госплана СССР.

В области методологии планирования и сроков выполнения плановых работ плановые органы ведомств руководствуются как указаниями министров, так и директивами Госплана СССР.

Отраслевые планы разрабатываются на основе и во исполнение народнохозяйственных планов СССР, союзных и автономных республик.

Каждый вышестоящий орган управления проверяет исполнение планов и плановых заданий нижестоящими органами.

Контроль за соблюдением учреждениями и предприятиями плановой дисциплины осуществляет Министерство финансов СССР, Госбанк СССР и его органы, а также органы государственного и ведомственного арбитража, которые, разрешая имущественные споры между учреждениями, предприятиями и организациями обобществленного сектора, принимают меры к обеспечению и укреплению плановой дисциплины.

Социалистическое планирование, неразрывно связанное с принципом демократического централизма, предполагает централизацию планирования и руководства в основных вопросах, в главном, в существенном,

при предоставлении широкой инициативы и самостоятельности местным органам и организациям, учитывающим местные, национальные, бытовые и другие особенности.

Искажением ленинского принципа планирования являлась порочная практика чрезмерной его централизации, допускавшаяся одно время Госпланом СССР, министерствами и ведомствами, которая выражалась в регламентации из центра всех сторон деятельности местных органов, колхозов и других организаций.

Наряду с разработкой основных заданий пытались сверху, из центра, устанавливать самые детальные показатели. Делалось это без должного знания местных условий и возможностей, что сковывало инициативу местных организаций, порождало безответственность работников, ненужную переписку. Вместо того чтобы самостоятельно решать вопросы, многие работники привыкли по каждому поводу обращаться в центр — в министерство, в главк и т. д.

В. И. Ленин предупреждал о недопустимости шаблонизирования [1].

Сентябрьский (1953 г.), февральско-мартовский (1954 г.) и январский (1955 г.) Пленумы ЦК КПСС осудили порочную, бюрократическую практику планирования в области хозяйства.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 9 марта 1955 г. «Об изменении практики планирования сельского хозяйства» отменило существовавшую систему планирования сельского хозяйства с ее чрезмерной централизацией, с порядком доведения до колхозов большого количества плановых показателей, строго определявших, какие культуры и в каких размерах колхозу нужно сеять, какие виды скота и в каких количествах надо содержать.

Для устранения бюрократических извращений в планировании ЦК КПСС и Совет Министров СССР установили, что при сохранении в руках государства планового руководства развитием сельского хозяйства, планирование сельскохозяйственного производства должно начинаться непосредственно в колхозах и в совхозах и учитывать лучшее использование земельных угодий.

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 29, стр. 138; т. 32, стр. 198.

Новый порядок планирования устанавливает, что в государственном плане развития сельского хозяйства, утвержденном Советом Министров СССР, предусматривается объем заготовок продуктов полеводства и животноводства по закупкам в количествах, обеспечивающих потребности населения в продовольствии и промышленности в сельскохозяйственном сырье.

Советы Министров союзных республик в соответствии с государственным планом доводят плановые задания до краев, областей и автономных республик.

Советы Министров союзных республик, где нет областного деления, а также Советы Министров автономных республик, исполнительные комитеты краевых и областных Советов депутатов трудящихся доводят план развития сельского хозяйства по этим же показателям до районов.

Исходя из государственного плана, исполнительные комитеты районных Советов депутатов трудящихся доводят не позднее 1 сентября текущего года до колхозов плановые задания на предстоящий год по объему заготовок продуктов полеводства и животноводства по закупкам.

На основе этих заданий и обеспечения своих потребностей колхозы по своему усмотрению определяют размер посевных площадей по культурам, а также продуктивность животноводства и количество скота по видам.

Разработанные планы посева по культурам и планы развития животноводства обсуждаются и утверждаются на общих собраниях колхозников, а затем представляются на рассмотрение исполкомов районных Советов депутатов трудящихся. Если представленные планы не обеспечивают выполнения установленных государственным планом заданий, исполком районного Совета депутатов трудящихся рекомендует колхозу внести в план необходимые изменения.

На Госплан СССР возложены обобщение и анализ планов развития сельского хозяйства, представляемых местными органами по установленной форме и в определенные сроки.

В связи с возросшей ролью мест в планировании сельскохозяйственного производства перед Госпланом СССР поставлена задача — сосредоточить внимание в области планирования сельского хозяйства на разработке перспективных планов, правильном размещении сельскохо-

зяйственного производства по экономическим и природно-географическим зонам страны, балансовой увязке развития сельского хозяйства с другими отраслями народного хозяйства, а также на контроле за выполнением плана развития сельского хозяйства и на обеспечении страны всеми необходимыми сельскохозяйственными продуктами.

На Министерство сельского хозяйства СССР и местные сельскохозяйственные органы возложена обязанность направлять свою работу и работу научно-исследовательских и опытных учреждений на всемерную помощь колхозам и совхозам в правильном планировании развития сельского хозяйства и внедрении передового опыта и научных достижений с целью получения максимального количества продукции на 100 гектаров сельскохозяйственных угодий при наименьших затратах труда и средств на единицу продукции.

Местные Советы, сельскохозяйственные органы обязываются непосредственно участвовать в изучении резервов колхоза, в определении его хозяйственных возможностей.

Все эти изменения положительным образом сказались на поднятии уровня производства сельскохозяйственных продуктов.

В настоящее время установлен новый порядок государственного планирования народного хозяйства союзных республик.

Так, планы производства и распределения всех видов промышленной продукции, вырабатываемой предприятиями республиканских министерств, ведомств и промысловой кооперации, утверждаются Советами Министров союзных республик. В государственном плане развития народного хозяйства СССР предусматривается лишь объем валовой и товарной продукции по этим предприятиям в целом по республике.

В государственном плане снабжения народного хозяйства СССР предусматривается выделение Советам Министров союзных республик сырья, материалов, топлива и оборудования, исходя из устанавливаемых ими планов производства промышленной продукции, с учетом количества сырья, материалов, топлива и оборудования, вырабатываемых предприятиями республиканских министерств, ведомств и промысловой кооперации.

В государственном плане снабжения народного хозяйства СССР предусматривается распределение только той части фондируемой продукции, вырабатываемой предприятиями республиканских министерств, ведомств и промысловой кооперации, которая не используется на нужды республиканского хозяйства.

Объем капитальных работ по республиканскому хозяйству определяется в народнохозяйственном плане в целом по союзной республике.

В планах развития снабжения народного хозяйства СССР предусматриваются для Министерства сельского хозяйства СССР и Министерства здравоохранения СССР задания по труду, капиталовложения и фонды на материалы, топливо и оборудование отдельно по каждой союзной республике.

В государственных планах развития народного хозяйства СССР для республиканских министерств и ведомств задания по росту производительности труда в промышленности и строительстве, численность работников и фонд заработной платы предусматриваются в целом по союзной республике.

Советы Министров союзных республик утверждают в планах показатели по здравоохранению, просвещению, культуре, социальному обеспечению и коммунальному хозяйству; устанавливают план организованного набора рабочей силы для республиканских и союзно-республиканских министерств союзных республик, а также планы сельскохозяйственного переселения на территории союзной республики; утверждают планы распределения молодых специалистов с высшим и средним специальным образованием, подготовляемых в высших и средних специальных учебных заведениях республиканских министерств и ведомств. Эти контингенты специалистов исключаются из планов распределения молодых специалистов, утверждаемых Советом Министров СССР.

Советы Министров союзных республик утверждают планы работ проектных организаций республиканского подчинения, исключая планы проектных организаций, утверждаемых Советом Министров СССР.

Проведены другие мероприятия в области планирования, расширяющие права союзных республик.

Расширение прав Советов Министров союзных республик, передача из союзного в республиканское подчинение

около 15 тысяч промышленных предприятий значительно повысили роль республиканских госпланов.

В их ведение входят теперь все предприятия, находящиеся на территории республики, не исключая и предприятий союзного подчинения, а также разработка предложений, обеспечивающих комплексное развитие всего хозяйства республики.

Методом планового управления социалистическими предприятиями в области народного хозяйства является хозяйственный расчет.

Первая и основная черта хозяйственного расчета — оперативная и имущественная самостоятельность предприятия в распоряжении средствами, которые предоставляются ему государством.

Предприятие, являясь юридически самостоятельной единицей, пользуется правом в пределах плана и в соответствии с действующим законодательством, заключать хозяйственные договоры с другими органами, получать банковский кредит и иметь самостоятельный баланс.

Используя предоставляемые государством средства, предприятие в лице руководителя (директора) обязано выполнять установленный для него план с наименьшими затратами (не превышать установленные нормы расходования сырья, топлива, электроэнергии, рационально использовать машины и оборудование, беречь социалистическую собственность, стремиться к быстрейшей оборачиваемости оборотных средств и т. д.).

Второй чертой хозяйственного расчета является материальная ответственность администрации хозяйственного органа за сохранность переданной ему государством социалистической собственности для оперативного управления и за результаты деятельности.

За невыполнение договоров, заключаемых между хозяйственными органами, предусмотрены различные санкции (штраф, пени, неустойка, возмещение убытков). Эти санкции являются средством взаимного контроля рублем.

Материальная ответственность требует максимальной и жесткой экономии с тем, чтобы производились наименьшие затраты материальных и денежных средств и обеспечивался непрерывный рост социалистического накопления.

Наконец, третьей чертой хозяйственного расчета является принцип заинтересованности хозрасчетных органов и их работников в результатах своего труда. Наряду с широ-

кой системой мер поощрения общественного характера законодательством предусматривается материальная заинтересованность работников хозрасчетных органов (отчисления в фонд предприятия, премирование, поощрительная система оплаты труда). Все вместе взятое стимулирует рост производительности труда, снижение себестоимости и улучшение качества продукции.

Укрепление Советского государства и строительство государственного аппарата В. И. Ленин теснейшим образом связывал с режимом экономии. Он призывал всякое малейшее сбережение сохранить для развития нашей крупной машинной индустрии, для развития электрификации и т. д.[1].

Ленинская установка на внедрение строжайшего режима экономии полностью сохраняет свое значение и в настоящий период — строительства коммунистического общества.

Борьба за режим экономии не может быть сведена к сокращению аппарата, она требует рационализации производства, полного использования оборудования, снижения себестоимости, такой организации снабжения, которая исключала бы накопление излишних запасов, превращающих огромные материальные ресурсы в мертвый капитал[2]. Выполнению этих задач в значительной мере содействует правильно поставленная работа государственных плановых и учетных органов, возглавляемых Госпланом СССР и Центральным статистическим управлением при Совете Министров СССР.

Режим экономии — это сокращение непомерно раздутых штатов, искоренение излишеств, непроизводительных расходов, экономия в расходовании государственных материальных фондов, борьба с браком продукции, со встречными непроизводительными перевозками и т. д.

С планированием народного хозяйства неразрывно связан народнохозяйственный учет.

Учет в СССР является делом государственным и организован так, что он показывает ход выполнения плана, и на основе анализа данных помогает своевременно принять необходимые меры.

Учет предоставляет возможность государству располагать необходимыми данными для планового распоряже-

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 459.
[2] См. «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 481.

ния трудовыми, материальными и денежными ресурсами. Совершенствуя учет, партия и правительство ведут решительную борьбу с излишествами в этом деле.

В докладе на VII сессии Верховного Совета СССР указывалось, что мероприятия по совершенствованию организации управления промышленностью и строительством дают возможность широко централизовать учет и статистику, резко сократить и упростить учет и отчетность, широко механизировать учет, создав для этого в статистических органах машиносчетные станции.

Одновременно подчеркивалась необходимость дальнейшего укрепления всей государственной статистики — от района и области до центра [1].

Народнохозяйственный учет и статистика строятся как единая централизованная система органов во главе с Центральным статистическим управлением при Совете Министров СССР (ЦСУ СССР). Это вытекает из ст. 14 Конституции СССР, относящей к ведению Союза вопросы организации единой системы народнохозяйственного учета (п. «у» ст. 14 Конституции СССР).

По закону Верховного Совета СССР от 10 мая 1957 г. Начальник ЦСУ при Совете Министров СССР входит в состав Правительства СССР. Образование ЦСУ СССР, назначение и смещение руководителя его отнесено к ведению Верховного Совета СССР.

ЦСУ СССР разрабатывает и своевременно представляет правительству достоверные, научно обоснованные статистические данные, показывающие: ход выполнения государственных планов на основе обобщения и экономического анализа статистических материалов и разработки отчетных балансов народного хозяйства, наличие материальных ресурсов и их использование, внедрение передовой техники и новых, более совершенных технологических процессов; руководит работой по рационализации отчетности. Планы работ ЦСУ СССР согласовываются с Госпланом СССР.

Для осуществления возложенных обязанностей ЦСУ СССР предоставлено право рассматривать и утверждать

---

1 См. Н. С. Хрущев, О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством, Госполитиздат, 1957, стр. 44.

инструкции и формы отчетности предприятий и учреждений всех министерств и ведомств, определять сроки и порядок представления ведомственной и вневедомственной отчетности, давать указания и издавать инструкции по вопросам учета и статистики, обязательные для всех министерств и ведомств, и отменять незаконную, то есть не утвержденную правительством или, по его поручению, ЦСУ СССР, отчетность.

Органами ЦСУ являются: статистические управления союзных республик, находящиеся в непосредственном подчинении ЦСУ СССР [1]; статистические управления автономных республик, краев, областей, округов, Москвы, Ленинграда и столичных городов союзных республик, находящиеся в непосредственном подчинении статистических управлений союзных республик; инспектуры ЦСУ СССР, районов и городов, находящиеся в непосредственном подчинении статистических управлений республик, краев и областей (руководство районной и городской инспектурой на территории национальных округов осуществляется через статистические управления соответствующих национальных округов), и участковые инспектора ЦСУ СССР, непосредственно подчиняющиеся районной, городской инспектуре.

Ведомственный учетно-статистический аппарат построен по отраслевому признаку.

Задача улучшения постановки дела учета и отчетности не раз являлась предметом рассмотрения партии и правительства.

Еще XV съезд партии потребовал: «Продолжать работу над созданием учета и выработкой отчетности, краткой, дешевой, ясной, в точности соответствующей задачам планирования и управления» [2].

---

[1] В связи с передачей в ведение РСФСР большого количества предприятий, особенно тяжелой промышленности, значительным увеличением объема статистических работ в РСФСР, а также расширением прав союзных республик Статистическое управление РСФСР преобразовано в Центральное статистическое управление РСФСР с двойным подчинением — Центральному статистическому управлению при Совете Министров СССР и Совету Министров РСФСР. Аналогичное мероприятие проведено в Украинской ССР, Азербайджанской ССР. Начальники ЦСУ этих республик входят в состав правительств.

[2] «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 324.

Большое внимание уделили этому вопросу XX и XXI съезды партии.

Проведенные партией и правительством мероприятия по сокращению отчетности и упорядочению учета уже дали свои положительные результаты: улучшилось конкретное оперативное руководство, сократился учетный и административно-управленческий аппарат, а следовательно, снизились и расходы на его содержание.

Общегосударственная и внутриведомственная статистическая отчетность сокращена почти в три раза, периодическая бухгалтерская отчетность предприятий и хозяйственных организаций более чем в два раза. Отчетность колхозов сокращена почти в пять раз [1].

Однако сокращение отчетности и упорядочение учета представляют собою лишь начало серьезной работы, требующей систематического и неуклонного внимания всех звеньев советского государственного аппарата.

Буржуазные экономисты, учитывая притягательную силу планового социалистического хозяйства для народных масс, которая ярко показала свои преимущества, уничтожив безработицу и кризисы, выдвигают теории «регулируемого», или «планового», капитализма. Более того, некоторые буржуазные экономисты, а вслед за ними и социал-реформисты всерьез говорят о «революции», которая будто бы происходит в рамках капитализма, способствуя дальнейшему его развитию. Сущность этой «капиталистической революции» буржуазные экономисты видят в том, что капиталистические корпорации приводят якобы к замене анархической капиталистической экономики плановой экономикой. Несостоятельность подобных рассуждений очевидна, так как капиталистическому хозяйству присуща противоположность между организацией производства в рамках отдельных предприятий и анархией производства во всем обществе. Развитие акционерных компаний делает еще более разительной эту противоположность, обостряя противоречия капитализма.

Пока базой общества остается частная собственность на средства производства, а такому обществу свойственна

---

[1] См. А. Зверев, Совершенствовать государственный аппарат, Госполитиздат, 1955, стр. 44.

анархия производства, пока власть остается в руках буржуазии, ни о каком планировании всего народного хозяйства не может быть и речи.

Другие буржуазные экономисты склонны рассматривать капиталистическое государство в качестве решающей экономической силы. По их мнению, государство превратилось в орган экономического планирования, а это якобы дает возможность в плановом порядке организовывать и направлять все экономическое развитие капиталистического общества. На самом деле нельзя и думать о какой-либо решающей роли буржуазного государства в экономике. Во-первых, подавляющая часть всех капиталов и рабочей силы принадлежит частным предприятиям, а не государству, во-вторых, если буржуазное государство и «вмешивается» в экономику, то такое «вмешательство» не имеет ничего общего с планированием, так как под видом «регулирования» экономики осуществляется ее милитаризация, что выгодно для капиталистических монополий, в подчинении которых находится буржуазное государство.

Ничего общего не имеет с планированием предоставление государством громадных прибыльных заказов монополиям, причем, если такие заказы не удовлетворяют последних, государство не в состоянии понудить монополистов действовать вопреки их интересам. В этих условиях государство монополистического капитала, выступая в качестве заказчика на военную продукцию, не отменяет факта анархии капиталистического хозяйства хотя бы потому, что вокруг этих заказов развертывается бешеная борьба между капиталистическими монополиями в погоне за наивысшими прибылями.

Вмешательство капиталистического государства в экономическую жизнь не устраняет коренных пороков капиталистической системы. Отменить объективные законы капиталистической экономики, вызывающие анархию производства и экономические кризисы, капиталистическое государство не в состоянии. Кризисы заложены в самой природе капитализма, они неизбежны.

Однако надо помнить, что общая тенденция загнивания капитализма не исключает технического прогресса и подъема производства в тот или иной период [1].

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 22, стр. 286

Конкретное и оперативное руководство

С первых же дней Советской власти огромное внимание уделялось вопросам организации конкретного и оперативного руководства.

Конкретное и оперативное руководство требует от работников государственного аппарата образцового знания порученного дела, внимательного изучения всех его деталей, оперативности в работе.

В. И. Ленин указывал, что для того, «чтобы управлять, нужно быть компетентным, нужно полностью и до точности знать все условия производства, нужно знать технику этого производства на ее современной высоте, нужно иметь известное научное образование» [1].

Это ленинское положение относится ко всем отраслям государственного управления.

В. И. Ленин беспощадно бичевал тех людей, которые вместо конкретного и оперативного руководства занимались руководством «вообще», пустой болтовней.

Незнание порученного дела, нежелание его изучать ничего, кроме вреда, принести не может.

О необходимости организации конкретного и оперативного руководства не раз говорилось в решениях Коммунистической партии. Так, в числе основных мероприятий, направленных на устранение недостатков и на улучшение деятельности всех органов пролетарской диктатуры, в резолюции XVII съезда партии в первую очередь указывалось на необходимость — перейти от «общего» и отвлеченного руководства к конкретному руководству, от «общих» резолюций к оперативным решениям, основанным на изучении и знании деталей и техники дела, к тесной, живой связи с низовыми звеньями производства и управления (цех, участок, предприятие, колхоз, село, совхоз и т. п.) [2].

Оперативность в работе требует гибкости и умения перестраиваться на ходу, быстрого устранения обнаруженных недостатков, требует внедрять положительный опыт, быстро, обдуманно и четко решать поставленные задачи.

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 30, стр. 401.

[2] См. «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 476, 768, 907, 970, 971, 974, 977.

Конкретное и оперативное руководство неразрывно связано с борьбой против бюрократических извращений, встречающихся в отдельных звеньях государственного аппарата.

Бюрократизм — наследие капитализма.

Сущность буржуазного бюрократизма заключается в управлении через оторванных от масс, стоящих над массами привилегированных лиц — чиновников. Буржуазный государственный аппарат по своей природе является бюрократическим. Бюрократическая система, выражающая диктатуру капиталистов, может быть уничтожена только путем разрушения государственного аппарата буржуазии.

Советскому государству не свойственны бюрократические методы управления, ибо Советская власть есть власть миллионов трудящихся. Советский государственный аппарат — проводник генеральной линии Коммунистической партии. Он подчинен политике диктатуры рабочего класса.

Однако в отдельных звеньях советского государственного аппарата проявляются бюрократические извращения. «...В нашем государстве, — говорилось в резолюции XV партийного съезда о работе ЦКК—РКИ, — бюрократизм, частично возродившийся и существующий *вопреки* классовой природе Советского государства, как результат экономической и культурной отсталости, может быть ликвидирован путем укрепления нашего государства и подъема его на высшую ступень культуры»[1]. В результате Великой Октябрьской социалистической революции главный корень бюрократизма — капитализм был уничтожен. Но почва для бюрократизма была устранена не сразу. Оставалось еще мелкое, раздробленное сельское хозяйство, давившее и ограничивавшее сознание крестьянина. Оно мешало вовлекать всех трудящихся деревни в государственное управление, а это отзывалось на успешности борьбы с бюрократизмом.

К этому же необходимо еще добавить оставшиеся в наследство: нищету, некультурность, бездорожье, неграмотность, отсутствие взаимодействия оборота между земледелием и промышленностью [2].

---

[1] «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 326.
[2] См. В. И. Ленин, Соч., т. 32, стр. 330.

В. И. Ленин, указывая на бюрократические извращения в Советском государстве, имел в виду элементы бюрократизма в советском государственном аппарате. Он говорил: «Рабочее государство есть абстракция. А на деле мы имеем рабочее государство, во 1-х, с той особенностью, что в стране преобладает не рабочее, а крестьянское население; и, во 2-х, рабочее государство с бюрократическим извращением» [1].

Одной из форм классовой борьбы буржуазии в переходный период явились попытки со стороны классово-враждебных элементов, проникших в советский государственный аппарат, разложить его путем саботажа, бюрократизма и вредительства.

Как уже говорилось, Советской власти, не располагающей сколько-нибудь значительными кадрами своей интеллигенции, пришлось использовать для создания советского государственного аппарата буржуазных специалистов.

Трудящиеся массы были еще неграмотны, не имели достаточных знаний и опыта по управлению государством, а поэтому не могли своевременно разоблачать бюрократическую, а порой и вредительскую работу буржуазных специалистов.

Отмечая ряд недостатков советского государственного аппарата, XII съезд партии указывал, что эти недостатки в значительной мере связаны с кадрами прошлого, а поэтому аппарат не может не носить глубочайших его следов. Одновременно с этим съезд подчеркивал, что советский аппарат представляет наилучшую форму обеспечения интересов рабочего класса и крестьянства [2].

Обострение классовой борьбы в стране в различные периоды социалистического строительства не могло не приводить к активизации антисоветских элементов в государственном аппарате. Сложность работы по социалистической реконструкции промышленности и сельского хозяйства, как указывал XVI съезд партии, еще более усиливалась ожесточенным сопротивлением кулачества, буржуазной интеллигенции и бюрократических элементов в государственном аппарате (вредительство, саботаж и т. п.) [3].

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 32, стр. 27—28.
[2] См. «КПСС в резолюциях...», ч. I, стр. 746.
[3] См. там же, ч. II, стр. 557.

Чистка госаппарата, широкое вовлечение в управление рабочих-выдвиженцев на основе развернутой подготовки кадров, дальнейшее улучшение работы Советов являлись теми необходимыми мероприятиями, которые проводили партия и правительство по борьбе с бюрократическими извращениями.

Особо важную роль в укреплении конкретного и оперативного руководства сыграло решение XVII съезда партии о перестройке партийного и советского аппаратов, о дальнейшем укреплении их работы.

XVII съезд партии осудил функциональную систему построения аппарата и предложил перестроить государственный аппарат по производственно-отраслевому и производственно-территориальному признаку.

Функциональная система построения аппарата разрывала единый целостный процесс руководства тем или иным участком работы на несколько функций, причем каждая функция организационно обособлялась, превращаясь в самостоятельную структурную единицу (отдел, сектор, часть и т. д.). Это рассредоточение функций по изолированным отделам (секторам, частям и др.) отделило руководство от оперативной работы, повело к созданию специальных (функциональных) отделов подбора кадров и проверки исполнения. При функциональной системе решающие организационные задачи — проверка исполнения и подбор кадров выполнялись второстепенными работниками, а руководители занимались этими вопросами не систематически, а от случая к случаю. Порождалась безответственность, так как ни один из руководителей не отвечал за весь процесс работы в целом на том или ином участке. Был нарушен принцип единоначалия. Руководители аппарата руководили «вообще», не вникая глубоко в дело, не изучая кадры, не овладевая техникой, считая, что все это должны делать помощники — специалисты, каждый из них в узкой области работы.

Много квалифицированных специалистов оседало в канцеляриях при острой нужде в них на производстве; аппарат управления разбухал; рассредоточенность функций и изолированность их друг от друга влекли за собой чрезмерное увеличение бумажной переписки, а это в свою очередь приводило к канцелярско-бюрократическим методам руководства.

Решения XVII съезда партии дали четкую и ясную директиву о перестройке аппарата управления. Главным в этой перестройке было усиление личной ответственности руководителей за порученное им дело, ликвидация обезлички в работе, установление строгого единоначалия, обеспечение конкретного и оперативного руководства работой.

При производственно-отраслевой или производственно-территориальной системе построения аппарата каждое самостоятельное структурное подразделение (главное управление, управление, отдел) ведает определенной отраслью хозяйства или управления в целом, полностью отвечает за состояние подведомственных объектов, так что выдвигаемые местными органами вопросы разрешаются внутри данного производственно-отраслевого или производственно-территориального структурного подразделения.

Ликвидация «функционалки» и перестройка аппарата по производственно-отраслевому принципу привели к упразднению многих излишних функциональных секторов, а сохранившиеся (плановый отдел, финансовый отдел и т. д.) — были лишены права руководить низовыми звеньями через головы главных управлений.

На основе решений XVII съезда партии было проведено дальнейшее разукрупнение аппаратов, начиная от низовых звеньев и кончая центральными, что сопровождалось дальнейшим разукрупнением административно-территориальных единиц.

На основе решений XVII съезда партии ЦИК и СНК СССР приняли 15 марта 1934 г. постановление «Об организационных мероприятиях в области советского и хозяйственного строительства» [1].

Всемирно-исторические успехи социалистического государства произвели раскол в рядах старой интеллигенции, изолировали антисоветски настроенную часть буржуазных специалистов и обеспечили поворот основных кадров старой интеллигенции на позиции социалистического строительства.

Коллективизация сельского хозяйства устранила раздробленность мелкого крестьянского хозяйства и содействовала тому, что десятки миллионов колхозников прошли школу государственного управления.

---

1 СЗ СССР 1934 г. № 15, ст. 103.

В результате проведенной громадной культурной работы была создана многочисленная новая, советская интеллигенция, которая вышла из рядов рабочего класса, крестьянства, советских служащих.

Ликвидация неграмотности, введение всеобщего начального обучения, всеобщего политехнического обучения, невиданный рост культуры, массовое внедрение новой техники, а также подъем культурного уровня и материального благосостояния рабочих и крестьян — все это нанесло сильный удар бюрократизму.

Проявление бюрократизма в советском государственном аппарате становится с каждым годом все реже и реже. И это понятно. Для бюрократизма в нашей стране нет социально-экономических корней. Однако это не означает, что борьба с бюрократическими извращениями может быть ослаблена.

Бюрократизм мешает использованию колоссальных резервов, которые находятся в недрах нашего строя, снижает творческую инициативу масс, не терпит проверки исполнения, превращая ее в пустую формальность, не терпит критики и самокритики.

Опасность бюрократических извращений состоит в том, что в тех звеньях, где господствуют канцелярско-бюрократические методы руководства, извращается политика партии. В этом случае государственная машина, как говорил В. И. Ленин на XI съезде партии, вырывается из рук. И получается: «... как будто бы сидит человек, который ею правит, а машина едет не туда, куда ее направляют... машина едет не совсем так, а очень часто совсем не так, как воображает тот, кто сидит у руля этой машины» [1].

Бюрократизм — один из самых живучих пережитков капитализма.

Было бы неправильным понимать под бюрократизмом только грубое, невнимательное отношение работников учреждений к тому или иному посетителю, являющееся результатом известного отрыва аппарата от масс. Бюрократизм сплошь и рядом проявляется в других формах. Канцелярские методы руководства, пренебрежительное отношение и прямая помеха проверке исполнения, нарушение и несвоевременное выполнение постановлений партии и правительства, волокита, очковтирательство и обман —

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 250.

вот какие бюрократические извращения встречаются в отдельных звеньях советского государственного аппарата.

Имеют еще место канцелярско-бюрократические методы руководства. Состоят они в том, что руководители верят в бумажку, в волшебную силу приказа, они не в курсе конкретных дел, судят о них лишь по отчетам, живое руководство подменяют бумажным, не знают людей, кадры, судят о них лишь по анкетам и т. п.

Канцелярско-бюрократический стиль руководства отвлекает работников государственного аппарата от живого дела, от организаторской деятельности по выполнению решений партии и правительства, порождает неразбериху, волокиту и безответственность в решении жизненно важных вопросов.

Такое положение противоречит ленинским принципам организации работы советского аппарата.

В. И. Ленин требовал проведения решительной борьбы и применения суровых наказаний для тех, кто живую работу заменял бюрократическим прожектерством [1], писанием бумажек, в результате чего в бумажном море тонула настоящая живая работа [2]. Суть дела заключается, таким образом, не в том, чтобы издавать многочисленные приказы и распоряжения, которые сплошь и рядом повторяют почти без изменений директивы центральных органов, а в организации выполнения имеющихся указаний. Каждое мероприятие может принести пользу только в том случае, когда в нем содержится практическое дело, а не пустая резолюция, бумажная отписка или общие фразы и лозунги.

Было бы, однако, неправильным делать отсюда вывод, что все зло канцелярско-бюрократического метода руководства заключается в «бумаге», что стоит только письменное решение заменить устным, сократить отчетность, переписку и будет обеспечено гибкое оперативное руководство.

В. И. Ленин указывал на важность отчетности, на необходимость своевременного ее получения для того, чтобы знать положение дел. Поэтому борьба с канцелярско-бю-

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 32, стр. 119.
[2] См. В. И. Ленин, Соч., т. 35, стр. 459, 460.

рократическими методами руководства вовсе не означает, что надо пренебрегать «бумагой» — учетом, документом. Но нельзя допускать, чтобы за «бумагой» работники государственного аппарата перестали видеть живых людей, чтобы бумага заслоняла живое дело.

Настоящее гибкое и оперативное руководство предполагает хорошо налаженный, четкий аппарат, который быстро, культурно и грамотно продвигает дела. В. И. Ленин писал о работе аппарата: «Принимая за истинную меру производительности труда каждого данного учреждения прежде всего степень действительного и безотлагательного исполнения всех проходящих через него дел, требую впредь самых скорых и исчерпывающих ответов на направляемые вам дела и запросы. Ограничиваться пустыми отписками да пересылкой в другие учреждения, значит также плодить волокиту и изводить бумагу» [1].

Тормозом в осуществлении конкретного и оперативного руководства подчиненными органами является отрыв отдельных звеньев управления от производства.

В целях приближения органов управления к производству проведен ряд мероприятий: более целесообразно размещены главки и тресты, отдельные министерства приближены к производству.

XX съезд партии обязал Центральный Комитет продолжать работу по совершенствованию организационной структуры и форм деятельности партийных и советских органов в соответствии с изменяющейся обстановкой.

Одним из важнейших мероприятий в этой области явилась коренная перестройка управления промышленностью и строительством.

Управление через отраслевые министерства и ведомства сыграло для своего времени положительную роль в хозяйственном строительстве.

Теперь центр тяжести оперативного руководства предприятиями и стройками перенесен на места, в экономические административные районы, расширены права союзных республик, а также и местных Советов депутатов трудящихся в области хозяйственного строительства.

Эта перестройка дает возможность правильно сочетать централизованное государственное руководство хозяйст-

---

1 Ленинский сборник XXXIV, стр. 429.

вом с развитием инициативы мест на основе самодеятельности, творческой инициативы, почина трудящихся масс.

Преимущества новой системы управления состоят в том, что она прежде всего уничтожает ведомственные барьеры, обеспечивает нормальные связи между предприятиями различных отраслей промышленности, расположенными в одном экономическом районе, сокращает встречные перевозки и создает полную возможность для эффективного использования имеющихся резервов.

Новая система содействует дальнейшему кооперированию и специализации производства и внедрению новой техники.

Большой экономический эффект дает также ликвидация раздробленности строительства и снабженческо-сбытовых организаций.

При новой системе несравненно лучше и целесообразнее используются кадры. Большое количество инженерно-технических работников не оседают, как это было раньше, в управленческих аппаратах министерств или ведомств, а перешли непосредственно на предприятия и стройки и, частично, в советы народного хозяйства.

Значительно сократилось количество промежуточных звеньев в управлении промышленностью и строительством. Непосредственное оперативное управление предприятиями и стройками осуществляют отраслевые управления (отделы) советов народного хозяйства или другие хозяйственные объединения (тресты, комбинаты и т. д.), а в отдельных случаях, в зависимости от местных условий, и непосредственно советы народного хозяйства (например, совет народного хозяйства Кара-Калпакской АССР).

Конкретное и опративное руководство требует строжайшего учета условий и особенностей каждой области, каждого района.

Сообщение Центрального статистического управления при Совете Министров СССР «Об итогах выполнения государственного плана развития народного хозяйства СССР в 1957 году» свидетельствует о том, что проведенная реорганизация способствовала лучшему выполнению плановых заданий.

Показательны итоги выполнения государственного плана развития народного хозяйства СССР в 1958 году.

Промышленная продукция должна была возрасти по плану на 7,6 процента, в том числе производство средств производства, — на 8,3 процента, производство предметов потребления — на 6,1 процента. Фактически объем промышленного производства в целом увеличился по сравнению с 1957 годом на 10 процентов, в том числе производство средств производства, по предварительным данным, — на 11, а производство предметов потребления — на 7 процентов.

Годовой план выполнен досрочно всеми союзными республиками и экономическими районами.

Объем капитальных вложений государственных и кооперативных организаций (кроме колхозов) составил в 1958 году 235 миллиардов рублей и превысил капитальные вложения в 1957 году на 11 процентов.

Положительно сказались на результатах выполнения плана проведенные партией и правительством мероприятия и в области сельского хозяйства.

В 1958 году валовой сбор (амбарный урожай) по стране в целом составил: зерна — 8,5 миллиарда пудов, в том числе пшеницы — 4,6 миллиарда пудов, сахарной свеклы — 54,1 миллиона тонн, хлопка-сырца — 4,4 миллиона тонн, подсолнечника — 4,5 миллиона тонн, картофеля — 86,1 миллиона тонн, овощей — 14,3 миллиона тонн.

По сравнению с 1957 годом валовой сбор зерна увеличился на 2,1 миллиарда пудов, или на 33 процента, а по сравнению с 1953 годом — на 3,5 миллиардов пудов.

Только за один 1958 год производство мяса в колхозах и совхозах возросло на 8, молока — на 9, шерсти — на 10, яиц — на 10 процентов.

Досрочное выполнение плана 1958 года со значительным превышением создало благоприятные условия для осуществления семилетнего плана.

Важнейшим достижением новых форм руководства хозяйством явился огромный рост творческой активности и инициативы советских людей.

Ликвидация остатков бюрократических извращений в советском государственном аппарате и внедрение во все его звенья конкретного оперативного руководства возможны лишь при условии постоянной связи руководите-

лей с руководимыми, то есть с массою, при условии систематической проверки исполнения директив, которая позволяет выявлять хороших и плохих исполнителей, а также проверять жизненность самих директив.

Нельзя не отметить значительную роль, сыгранную в этом деле ЦКК—РКИ. Строя свою работу на основе связи с широкими трудящимися массами, ЦКК—РКИ исходили из следующего указания В. И. Ленина: «Если мы хотим бороться с бюрократизмом, то мы должны привлечь к этому низы» [1].

Только таким способом можно прекратить бюрократизм. Именно поэтому XVI партийная конференция указывала, что *«всякая иная «борьба с бюрократизмом», не опирающаяся на активность и самодеятельность рабочего класса, пытающаяся подменить контроль самих рабочих и крестьян деятельностью одного лишь того или иного аппарата, хотя бы самого добросовестного, не может дать никаких серьезных результатов в деле действительного улучшения и коренной перестройки государственного аппарата»* [2].

Бюрократизму сопутствуют семейственность, подхалимство, особенно в тех случаях, когда подбор работников аппарата производится не по политическим и деловым качествам, а по признакам семейственности и приятельских отношений.

Решающим методом борьбы с бюрократизмом являются критика снизу доверху и сверху донизу, «невзирая на лица», и самокритика, а также систематическая проверка исполнения. В. И. Ленин указывал, что «одно из важнейших средств борьбы с бюрократизмом и волокитой должно состоять в проверке исполнения законов и распоряжений центра местами...» [3].

Говоря о пережитках капитализма в сознании людей, нельзя забывать и того обстоятельства, что реакционные круги империалистических стран стараются оживить и поддержать эти пережитки капитализма, протаскивая буржуазную идеологию в самых разнообразных формах и видах.

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 31, стр. 398.
[2] «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 482.
[3] В. И. Ленин, Соч., т. 32, стр. 360.

Известные постановления ЦК Коммунистической партии по идеологическим вопросам потребовали от всех советских работников науки, литературы и искусства решительной борьбы с буржуазной идеологией, беспощадного разоблачения любых ее проявлений в науке, литературе и искусстве.

Эти требования являются столь же обязательными и для всех работников советского государственного аппарата.

Для успешного решения задач, поставленных семилетним планом, советские органы, — говорится в решении XXI съезда партии, — обязаны неустанно укреплять связи с массами, решительно пресекать элементы волокиты и бюрократизма, удешевлять и совершенствовать государственный аппарат[1].

---

1 См. «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 107.

4. МЕРОПРИЯТИЯ ПО РАЦИОНАЛИЗАЦИИ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА

Значение организационных вопросов в улучшении советского государственного аппарата

Коммунистическая партия никогда не рассматривала советский государственный аппарат как неизменный, раз навсегда данный.

Вопросы правильного и целесообразного построения советского государственного аппарата и улучшения методов его работы играют важную роль в строительстве социалистического государства.

Правильно построить государственный аппарат — это значит приспособить его к наиболее эффективному решению задач социалистического строительства.

В марте 1918 года в исторической работе «Очередные задачи Советской власти» В. И. Ленин писал: «Первый раз в мировой истории социалистическая партия успела закончить, в главных чертах, дело завоевания власти и подавления эксплуататоров, успела *подойти вплотную* к задаче *управления*. Надо, чтобы мы оказались достойными выполнителями этой труднейшей (и благодарнейшей) задачи социалистического переворота. Надо *продумать*, что для успешного управления необходимо, *кроме* уменья убедить, кроме уменья победить в гражданской войне, уменье *практически организовать*. Это — самая трудная задача, ибо дело идет об организации по-новому самых глубоких, экономических, основ жизни десятков и десятков миллионов людей. И это—самая благодарная задача, ибо лишь *после* ее решения (в главных и основ-

ных чертах) можно будет сказать, что Россия *стала* не только советской, но и социалистической республикой»[1].

Правильно руководить — это значит уметь практически организовать выполнение директив партии и постановлений правительства, расставить людей и вовремя их проверить, мобилизовать массы на решение поставленных задач.

В Советском государстве вопросы организации, организующей деятельности приобретают огромное значение.

Организация охватывает все стороны народнохозяйственной жизни страны, всю деятельность органов государства.

В качестве важнейшей задачи В. И. Ленин выдвигал положительную, созидательную работу «налаживания чрезвычайно сложной и тонкой сети новых организационных отношений, охватывающих планомерное производство и распределение продуктов, необходимых для существования десятков миллионов людей». При этом он указывал, что «главная трудность лежит в экономической области: осуществить строжайший и повсеместный учет и контроль производства и распределения продуктов, повысить производительность труда, *обобществить* производство *на деле*»[2].

Неуклонный рост производительности труда во многом зависит от правильной его организации, требует создания определенных условий[3].

В плане поднятия организационной работы на более высокий уровень, улучшения руководства стоит задача по настойчивому и последовательному осуществлению строжайшего режима экономии. Это означает сокращение непомерно раздутых штатов, искоренение излишеств, непроизводительных расходов, экономию в расходовании государственных материальных фондов, борьбу с браком продукции, со встречными непроизводительными перевозками и т. д.

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 27, стр. 214.

[2] Там же, стр. 213.

[3] Чем, как не плохой организацией труда, можно объяснить факт отставания, например, лесной промышленности, в которой плохо используются механизмы. Так, в первом квартале 1956 года бездействовало 72 процента лебедок, 58 процентов тракторов, 45 процентов автомашин (см. «Коммунист» 1956 г. № 7, стр. 7).

Коммунистическая партия поставила задачу поднять уровень организационной работы до уровня политического руководства с тем, чтобы организационными мероприятиями обеспечить практическое осуществление политики Коммунистической партии. Организационный вопрос, оставаясь подчиненным вопросам политики, приобретает для дальнейших успехов строительства коммунистического общества исключительно важное значение.

Своевременная постановка партией организационных вопросов, проведение их в жизнь, говорилось в постановлении XVII съезда партии, «гарантировали партию и социалистическое строительство от разрыва между правильной линией партии и организаторской работой по ее осуществлению» [1].

Отставание организационно-практической работы от требований политической линии партии было своевременно с особой яркостью и остротой вскрыто Центральным Комитетом партии на примерах угольной промышленности, железнодорожного транспорта и всей системы Наркомзема. Вскрытые недостатки относились и к другим областям советской, хозяйственной и партийной работы.

Главнейшими недостатками являлись: канцелярско-бюрократические методы руководства и невнимание к низовым советским, хозяйственным и партийным органам (завод, цех, село, колхоз, совхоз); «общие», отвлеченные директивы и многочисленные приказы вместо конкретного руководства и изучения деталей работы; перекладывание обязанности проверки исполнения и подбора кадров на малоквалифицированных работников; разбухание штатов центральных и средних звеньев советского и хозяйственного аппарата, отвлекающее с производства в канцелярию значительное количество инженерно-технических работников; функциональное построение аппарата, рассредоточение дела управления в десятках отделов и секторов и как следствие этого отсутствие оперативного руководства; крайняя слабость единоначалия, отсутствие личной ответственности и обезличка управления под прикрытием «коллегиальности» руководства; открытые и скрытые нарушения железной дисциплины партии и государства.

---

[1] «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 767.

Для ликвидации указанных недостатков в работе советского хозяйственного и партийного аппарата необходимы были организационные мероприятия.

Организация работы по рационализации государственного аппарата

Организационные вопросы неразрывно связаны с рационализацией государственного аппарата, которая включает в себя систему мероприятий, направленных на более целесообразную организацию работы учреждений, предприятий при наименьшей затрате сил и средств и на повышение производительности труда.

Развернутую программу конкретных мероприятий по рационализации советского государственного аппарата В. И. Ленин дал в ряде работ, в особенности в написанном им постановлении о работе заместителей Председателя СНК и СТО [1], в своих последних статьях (январь—март 1923 г.) [2].

Вопросы улучшения советского государственного аппарата, его рационализация явились одним из участков, на которых происходила ожесточенная классовая борьба.

На XIV съезде партии указывалось, что «уже теперь можно с полной очевидностью констатировать, что подчас худшие элементы нашего бюрократического аппарата стремятся прикрыться защитным цветом работы по рационализации. Уже теперь есть опасность дискредитации этими худшими элементами госаппарата самой идеи рационализации» [3].

Вопросы рационализации отрывались от конкретных задач социалистического строительства.

Полнейшая аполитичность, оторванность от общих проблем советского государственного аппарата, замена проблемы кадров, их подготовки и воспитания машинизированными, техническими процессами работы — все это определяло порочность и политическую вредность подобного рода «рационализаторских» мероприятий.

---

[1] См. В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 299—306.
[2] См. там же, стр. 440—444, 445—460.
[3] «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 87.

Вместо рассмотрения единства трех составных элементов государственного аппарата — системы учреждений (структура), кадров аппарата и методов работы — бралась в качестве единственного элемента система построения (структура), на основе которой и предпринимались попытки разрешить задачу по рационализации аппарата.

Коммунистическая партия вела решительную борьбу с подобными «рационализаторами», уделяя большое внимание действительному улучшению работы советского государственного аппарата.

Еще XIV съезд партии подчеркнул, что наряду с мерами экономического регулирования, партия и государство должны для достижения этой цели (речь шла об индустриализации страны. — *В. В.*) **и** для максимального повышения темпа развития стать во главе и взять на себя руководство технической и организационной рационализацией государственного и хозяйственного аппарата [1]. XV съезд партии указал, что является недостаточным одно только создание дешевого и четко работающего аппарата. Нужно строить технику управления так, чтобы она способствовала разрешению основных задач социалистического строительства. Главной и решающей предпосылкой в работе по рационализации, указывалось в резолюции XV съезда, является широкое вовлечение в нее рабочих и крестьянских масс [2].

Вместе с тем партия указывала, что улучшение государственного аппарата может дать положительные результаты при том условии, если к этой задаче будет привлечено все внимание руководителей государственного аппарата, если «практические рационализаторские мероприятия... будут проводиться в жизнь самими руководителями соответственных частей государственного аппарата, при активном содействии со стороны широких рабочих масс» [3].

Рационализация аппарата есть непрерывный процесс его усовершенствования, постоянная обязанность каждого учреждения. Однако всегда надо помнить указание В. И. Ленина о том, что в перестройке аппарата, его рационализации нужны величайшая обдуманность, осторожность,

---

1 См. «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 85.
2 См. там же, стр. 326.
3 Там же, стр. 85.

тщательный учет конкретных условий, обстановки и эффективности каждого мероприятия. XIV съезд партии предупредил, что более чем вредно насаждение различных рационализаторских мероприятий без предварительной подготовки работников аппарата к их действительному осуществлению [1].

Для улучшения государственного аппарата, указывал В. И. Ленин, нужно много труда и уменья. Этому вопросу надо уделить большое внимание, обстоятельным образом изучать государственный аппарат и систематически работать над ним [2].

В. И. Ленин предлагал создать для работы по улучшению государственного аппарата особый аппарат в виде реорганизованного Наркомата рабоче-крестьянской инспекции и его органов.

В своей статье «Как нам реорганизовать Рабкрин» он пишет: «вопрос о нашем госаппарате и его улучшении представляется очень трудным, далеко не решенным и в то же время чрезвычайно насущным вопросом» [3].

Указывая на то, что недостатки в работе советского государственного аппарата коренятся в прошлом, которое хотя и перевернуто, но еще не изжито, в статье «Лучше меньше, да лучше» В. И. Ленин предупреждает о недопустимости скоропалительного решения вопросов о государственном аппарате. «А у нас, можно сказать, хорошее в социальном устройстве до последней степени не продумано, не понято, не прочувствовано, схвачено наспех, не проверено, не испытано, не подтверждено опытом, не закреплено и т. д. Иначе и не могло быть, конечно, в революционную эпоху и при такой головокружительной быстроте развития, которая привела нас в пять лет от царизма к советскому строю.

Надо во-время взяться за ум. Надо проникнуться спасительным недоверием к скоропалительно быстрому движению вперед, ко всякому хвастовству и т. д., надо задуматься над проверкой тех шагов вперед, которые мы ежечасно провозглашаем, ежеминутно делаем и потом ежесекундно доказываем их непрочность, несолидность и непонятость. Вреднее всего здесь было бы спешить» [4].

---

1 См. «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 86.
2 См. В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 357—358.
3 Там же, стр. 440.
4 Там же, стр. 446.

Таковы основные указания В. И. Ленина о рационализации советского государственного аппарата и о методах этой работы.

Созванное по решению ЦК КПСС и Советского правительства в мае 1955 года Всесоюзное совещание работников промышленности, отмечая большие успехи в развитии народного хозяйства, со всей прямотой, свойственной советским людям, вскрыло недостатки в нашей работе и огромные резервы, которые могут и должны быть использованы в интересах дальнейшего крутого подъема народного хозяйства.

В качестве главного недостатка отмечалось, что «опыт лучших предприятий и новаторов производства, которые благодаря высокому уровню организации работы и правильному использованию техники добиваются высокой производительности труда, распространяется слабо и все еще не становится достоянием всех работников промышленности» [1].

Неотложными задачами являются скорейшая ликвидация указанных недостатков на основе живой организаторской работы с людьми науки и новаторами производства, горячая поддержка инициативы и творческой мысли изобретателей и рационализаторов.

В 1957 году было внесено более двух миллионов предложений, давших экономию из расчета на год около 7 миллиардов рублей, а в 1958 году — свыше 2 миллионов 700 тысяч предложений, экономия от внедрения которых составила по расчету на год свыше 8,5 миллиарда рублей [2].

Участники Всесоюзного совещания работников промышленности обратились к рабочим, инженерам, техникам и служащим промышленных предприятий с призывом добиваться такого положения, чтобы внедрение новой техники обязательно сопровождалось совершенствованием организации труда и производства, улучшением методов управления предприятиями [3]. Внедрение передовой техники и улучшение организации производства нельзя рассматривать изолированно, в отрыве от людей, занятых на производстве.

Июньский (1959 г.) Пленум ЦК партии, руководствуясь указаниями XXI съезда КПСС, детально разра-

---

1 См. «Известия» 22 мая 1955 г.
2 См. «Правда» 27 января 1958 г. и 16 января 1959 г.
3 См. «Известия» 22 мая 1955 г.

ботал программу технического прогресса во всех отраслях народного хозяйства и определил конкретные задачи по внедрению комплексной механизации и автоматизации производства, введению поточных линий, замене устаревшего оборудования, штампов и инструментов, повышению качества выпускаемой продукции и снижению ее стоимости. Пленум подчеркнул, что главное сейчас — поднять организаторскую работу, партийное и хозяйственное руководство делом внедрения передовой техники до уровня новых задач.

При советах народного хозяйства в необходимых случаях создается научно-технический комитет, состав которого утверждается советом народного хозяйства, а Положение о нем — Советом Министров союзной республики.

Для наилучшего использования передового опыта руководящих и инженерно-технических работников и новаторов производства совет народного хозяйства, его предприятия, организации и учреждения созывают в установленном порядке совещания актива, на которых заслушиваются и обсуждаются доклады о важнейших решениях партии и правительства, а также на основе развертывания критики и самокритики обсуждаются вопросы производственно-хозяйственной деятельности.

В осуществлении этих задач более широкое участие должны принять высшие учебные заведения. Внедрение передовой науки, техники и изобретений, как и рационализаторская работа в целом, является важнейшим государственным делом, а поэтому ответственность за нее персонально несут министры, руководители ведомств, начальники главных управлений, руководители предприятий, научно-исследовательских институтов, проектных и конструкторских организаций.

В целях улучшения работы в этой области образован Государственный научно-технический комитет Совета Министров СССР [1]. Он является общегосударственным органом по вопросу изучения достижений отечественной и зарубежной науки и техники, внедрения передовой науки, техники и технологии в народное хозяйство, а также по вопросам научно-технической информации и

---

[1] В союзных республиках образованы Государственные научно-технические комитеты Советов Министров союзных республик.

пропаганды. Его главнейшими задачами являются: разработка вопросов и внедрение в народное хозяйство результатов научных исследований, широкой механизации трудоемких и тяжелых работ, автоматизации производственных процессов, новых высокопроизводительных машин, механизмов и приборов, передовой технологии производства, новых материалов, а также координация деятельности научно-технических комитетов Советов Министров союзных республик, работ министерств и ведомств по этим вопросам и усиление научно-технической информации и пропаганды.

В своей работе Государственный научно-технический комитет Совета Министров СССР опирается на научно-технические комитеты Советов Министров союзных республик, советы народного хозяйства, на Академию наук СССР, академии наук союзных республик и на отраслевые научно-исследовательские учреждения, проектные институты, высшие учебные заведения, конструкторские бюро и лаборатории министерств и ведомств.

Рационализаторская работа имеет не меньшее значение и в административно-политических и социально-культурных учреждениях, административно-управленческом аппарате. Так, например, в финансово-банковских учреждениях создаются комиссии по рационализаторским предложениям. Они работают совместно с профсоюзными организациями, обсуждая на заседаниях комитетов профсоюзов вопросы состояния рационализаторской работы, осуществляя контроль за своевременным рассмотрением и внедрением рационализаторских предложений, оказывая работникам, выдвигающим рационализаторские предложения, поддержку в их творческой работе.

Комиссии по рационализаторским предложениям совместно с руководителями учреждений проводят совещания рационализаторов с обсуждением на них докладов о состоянии рационализаторской работы и мерах ее улучшения, ставят вопросы о применении мер поощрения.

Содержание рационализаторской работы направлено на обеспечение экономного и рационального расходования средств, на максимальную мобилизацию внутренних ресурсов, на усиление контроля рублем за выполнением хозяйственных планов и соблюдение режима экономии, на сокращение и удешевление административно-управленческого аппарата.

XX съезд Коммунистической партии Советского Союза обязал всемерно развивать массовое движение рационализаторов, продолжать работу по сокращению и удешевлению административно-управленческого аппарата, по улучшению деятельности всех его звеньев[1].

XXI съезд КПСС вновь обращает внимание на необходимость дальнейшего совершенствования работы государственного аппарата, сокращения и упрощения аппарата управления советских, хозяйственных и других организаций[2].

Большие задачи поставлены XXI съездом перед работниками общественных наук, которые призваны создать фундаментальные труды, обобщающие закономерности общественного развития и практику социалистического строительства, и разработать проблемы, связанные с постепенным переходом к коммунизму[3].

Удешевление государственного аппарата и сокращение административно-управленческих расходов

Большое внимание партия и правительство уделяют борьбе за экономичность государственного аппарата. Основной задачей в этом направлении является систематическое удешевление аппарата управления, устранение штатных излишеств, сокращение числа работников, занятых в сфере управления и обслуживания, использование их в сфере материального производства.

«Главнейшей очередной задачей настоящего времени, и на ближайшие годы — важнейшей, — писал В. И. Ленин, — является систематическое уменьшение и удешевление советского аппарата путем сокращения его, более совершенной организации, уничтожения волокиты, бюрократизма и уменьшения непроизводительных расходов»[4].

Сокращение расходов на управленческий аппарат вытекает из существа социалистического строя, который создает все объективные условия для наиболее производительного использования трудовых, материальных и денежных ресурсов.

---

[1] См. «Резолюции XX съезда Коммунистической партии Советского Союза», Госполитиздат, 1956, стр. 19, 20, 76.

[2] См. «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 107—108.

[3] См. там же, стр. 94.

[4] В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 406.

В социалистическом государстве на практике осуществляется указание Маркса, что доля издержек на управление при социализме будет все более уменьшаться по мере развития нового общества [1].

Высвобожденные в результате сокращения аппарата средства социалистическое государство направляет на рост производства, повышение благосостояния советского народа, а освобождающихся работников использует непосредственно на производстве.

Следует отметить, что удельный вес расходов на содержание управленческого аппарата в государственном бюджете СССР непрерывно сокращается: если в 1924—25 году расходы эти составляли в общем бюджете 12,2 процента, то в 1940 году — 3,9 процента. По бюджету СССР на 1956 год на содержание органов государственного управления было ассигновано 12,2 миллиарда рублей (на 400 миллионов рублей меньше против 1955 г.), на 1957 и 1958 годы по 11,9 миллиарда рублей (на 300 миллионов рублей меньше против 1956 г.). Расходы на содержание органов государственного управления запроектированы в 1959 году в размере 11,5 миллиарда рублей (на 400 миллионов рублей меньше чем в 1958 году).

В целом численность управленческого, заготовительного и другого персонала за пять лет (1954—1958 гг.) была сокращена более чем на один миллион человек, значительная часть которых перешла на производство. Экономия от сокращения административно-управленческого аппарата составила свыше 11 миллиардов рублей.

Однако произведенное уменьшение административно-управленческих расходов является недостаточным и далеко не исчерпывает имеющихся возможностей.

Разработка и осуществление мероприятий по усовершенствованию советского государственного аппарата являются одной из важнейших задач Комиссии советского контроля Совета Министров СССР, в составе которой образован отдел изучения структуры и работы государственного аппарата. Аналогичные обязанности возложены и на комиссии советского контроля Советов Министров союзных республик.

К осуществлению мероприятий по усовершенствова-

---

[1] См. К. Маркс и Ф. Энгельс, Соч., т. II, 1955, стр. 13.

нию и улучшению государственного аппарата призвано и Министерство финансов СССР, в котором имеется Центральное штатное управление. Основные его задачи: разработка общегосударственной номенклатуры должностей и должностных окладов; упорядочение штатного дела; упразднение искусственно созданных звеньев государственного и хозяйственного аппарата; устранение параллелизма в работе учреждений; пресечение самоуправства в организации новых учреждений и изгнание из советского аппарата всяких излишеств.

Центральное штатное управление проверяет соблюдение всеми учреждениями, предприятиями и организациями установленных для них структуры, штатов, должностных наименований и окладов и имеет право давать им обязательные указания об упразднении излишних и ненужных звеньев и штатов и о прекращении отпуска средств на их содержание.

Порядок утверждения штатов, ставок и фондов заработной платы способствует снижению расходов на управление, удешевлению государственного аппарата, его усовершенствованию.

Большую помощь в борьбе с излишествами—нарушениями штатной дисциплины призваны оказать постоянные комиссии Советов депутатов трудящихся, в первую очередь бюджетные комиссии.

Значительное внимание уделяется улучшению структуры центрального аппарата министерств и ведомств.

Особым постановлением «О серьезных недостатках в работе партийного и государственного аппарата», принятым ЦК КПСС 25 января 1954 г., отмечалось, что построенный на ленинских принципах аппарат социалистического государства показал себя как боевой, действенный, гибкий, способный успешно решать любые задачи, которые встают перед советским народом. Но бесспорные достоинства аппарата не должны заслонять и тех крупных недостатков, которые имеются в работе многих учреждений.

Существо этих недостатков сводится к тому, что основное внимание и силы работников аппарата нередко сосредоточиваются не на конкретном живом деле, а на составлении различных многочисленных директив, резолюций, справок, писем и отчетов. А это ведет к неразберихе, волоките и безответственности в решении жизненно важ-

ных вопросов, разбуханию штатов, к отрыву кадров от организаторской работы.

Такая практика, противоречащая ленинским принципам организации работы аппарата, которые требуют укрепления связи с широкими народными массами, поощрения творческой инициативы, искоренения бюрократизма, удешевления управленческого аппарата, особенно нетерпима в условиях осуществления грандиозных задач по построению коммунистического общества.

В результате проведенной работы по реализации постановления ЦК КПСС от 25 января 1954 г. «О серьезных недостатках в работе партийного и государственного аппарата» в министерствах и ведомствах были вскрыты недостатки в организационном построении аппарата, которые приводили к канцелярско-бюрократическим методам руководства, к раздуванию штатов административно-управленческого персонала.

В совместном постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 14 октября 1954 г. «О существенных недостатках в структуре министерств и ведомств СССР и Мерах по улучшению работы государственного аппарата» также указывалось на существенные неполадки.

Одним из серьезных недостатков является рассредоточенность дела управления в аппарате министерств и ведомств по многочисленным отделам, секторам и другим подразделениям.

Во многих случаях было нарушено нормальное соотношение между начальствующим составом и исполнителями, в результате чего на каждые три-четыре работника управленческого аппарата приходился один начальник.

Крупные недостатки имелись и в управленческих аппаратах на предприятиях, которые копировали структуру министерств, создавая многочисленные отделы, отделения, группы, секторы и т. д.

Громоздкий аппарат отвлекал от производства большое число людей, снижал ответственность за порученное дело. Специалисты вместо непосредственной работы на производстве сидели в управленческих органах и занимались составлением бумаг, писанием докладов и т. д. Все это приводило к волоките в решении вопросов, руководители отрывались от непосредственного руководства предприятиями, учреждениями и организациями.

Особенно громоздкой продолжала оставаться сеть снабженческих и сбытовых организаций. Такая система распыляла материальные ресурсы по многочисленным снабженческим организациям, тормозила быстрое продвижение материальных ценностей к потребителю, вела к замораживанию определенных материальных ресурсов, удораживая в конечном счете и стоимость продукции.

За прошедшее время партией и правительством были проведены большие мероприятия по устранению отмеченных выше недостатков.

Исключительно важное значение для дальнейшего укрепления советского государственного аппарата и коренного улучшения его работы имеют решения XX съезда Коммунистической партии Советского Союза.

XX съезд партии, одобрив проведенную ЦК КПСС за последние годы работу по сокращению и удешевлению административно-управленческого аппарата и по улучшению его деятельности, дал указание продолжать эту работу, ведя и впредь непримиримую борьбу с бюрократизмом, с фактами невнимательного отношения к нуждам населения [1].

XX съезд КПСС, рассматривая в качестве одного из решающих условий дальнейших успехов социалистического строительства повышение уровня руководства, обязал партийные, советские и хозяйственные организации покончить с шаблоном, канцелярско-бюрократическими методами, обезличкой и безответственностью, обеспечив конкретное и оперативное руководство работой [2].

Перестройка управления промышленностью и строительством создала большие возможности для дальнейшего совершенствования аппарата управления и значительного сокращения управленческих расходов. Но эти возможности реализуются еще слабо. В ряде советов народного хозяйства существует многоступенчатость, например, в аппарате лесной промышленности: совнархоз—управление лесной промышленности—комбинат или трест — леспромхоз — лесоучасток; в угольной промышленности: совнархоз — управление тяжелой промышленности и машиностроения — трест —

---

[1] См. «Резолюции XX съезда Коммунистической партии Советского Союза», Госполитиздат, 1956, стр. 19—20.

[2] См. «Резолюции XX съезда Коммунистической партии Советского Союза», Госполитиздат, 1956, стр. 16, 19—20, 21—22.

рудоуправление — шахта (Киргизская ССР); в ряде совнархозов не принимаются меры к ликвидации некоторых трестов и других звеньев управления, в которых отпала необходимость в связи с приближением руководства к предприятиям, не проводится укрупнение мелких строительных организаций, имеющих небольшой объем работы, а в ряде случаев находящихся в одних и тех же населенных пунктах, и т. д.

Значительное сокращение управленческих расходов дали мероприятия, связанные с проведением в жизнь закона Верховного Совета СССР «О дальнейшем развитии колхозного строя и реорганизации машинно-тракторных станций» от 31 марта 1958 г.

Реализация мероприятий, предусмотренных этим законом, устранила, в частности, положение, когда колхоз и МТС вынуждены были содержать два аппарата управления для выполнения одних и тех же задач.

Сокращение расходов на содержание административно-управленческого аппарата составляет одну из важных задач руководителей учреждений, предприятий и организаций.

К разработке и осуществлению мер по дальнейшему совершенствованию административно-управленческого аппарата призваны и профсоюзные органы. Президиум ВЦСПС предложил республиканским, областным, фабрично-заводским и местным комитетам и советам профсоюзов включиться активно в эту работу, шире выносить эти вопросы на обсуждение производственных совещаний и общих собраний рабочих и служащих.

При разработке предложений особое внимание должно уделяться ликвидации многозвенности в управлении производством, устранению штатных излишеств, а также дальнейшему упрощению и сокращению учета и отчетности в конкретных условиях данного учреждения, предприятия и организации [1].

Большие возможности для удешевления и улучшения работы управленческого аппарата имеются в советах народного хозяйства, в подчиненных им предприятиях и строительных организациях.

---

1 См. постановление ВЦСПС от 3 октября 1958 г. «Об участии профсоюзных органов в работе по совершенствованию и упрощению административно-управленческого аппарата», «Бюллетень ВЦСПС» 1958 г. № 20.

Работники ряда совнархозов считают, что в небольших совнархозах нет необходимости иметь отраслевые управления. Крупные предприятия можно подчинить непосредственно совнархозу, а при значительном количестве однородных предприятий — организовать тресты с небольшим аппаратом (Костромской СНХ и другие).

Особое внимание уделяется вопросу об организационных формах руководства предприятиями и прежде всего — бесцеховой структуре управления. Так, Московская макаронная фабрика № 1 еще в 1957 году перешла на бесцеховую структуру управления. Были организованы два производственных участка с законченным технологическим циклом. В результате улучшилось планирование и учет, экономнее стало использоваться оборудование, более оперативным стало руководство производством.

При новой системе управления оказалось возможным высвободить половину цеховых инженерно-технических работников, часть которых использована для усиления технической службы предприятия, достигнута экономия заработной платы [1].

Бесцеховая структура управления производством вводится и в других местах. Так, в Ростове-на-Дону вместо цехов создаются участки во главе со старшими мастерами. Специалисты заводоуправления стали чаще бывать на участках, помогать мастерам и рабочим [2].

В записке ЦК КПСС и Совету Министров СССР «О некоторых вопросах совершенствования и удешевления управленческого аппарата» секретарь Карельского обкома КПСС тов. Л. Лубенников среди ряда мероприятий отмечает целесообразность первого опыта перевода некоторых предприятий на бесцеховое управление, давшего хорошие результаты по экономическим показателям.

ЦК КПСС и Совет Министров СССР в своем постановлении от 25 сентября 1958 г., признав, что вопросы, поднятые в указанной записке, заслуживают серьезного внимания, предложили партийным и советским органам разработать с помощью широких масс трудя-

---

1 См. «Правда» 23 октября 1957 г.
2 См. «Молот», Ростов-Дон 26 октября 1957 г.

щихся и осуществить меры по дальнейшему сокращению, совершенствованию и удешевлению административно-управленческого аппарата [1].

Совет Министров СССР поручил Советам Министров союзных республик, министерствам и ведомствам СССР рассмотреть вопрос о внедрении бесцеховой структуры управления производством на промышленных предприятиях, где это целесообразно, и принять соответствующие решения.

Вопросу организации управления предприятиями уделялось большое внимание на XXI съезде КПСС.

XXI съезд КПСС указал, что перестройка управления промышленностью, строительством и сельским хозяйством, приближение руководства к производству выявили огромные возможности для значительного сокращения и упрощения аппарата управления советских, хозяйственных и других организаций. В решении съезда подчеркивается, что речь идет не о текущем механическом сокращении некоторой части существующего аппарата, а о проведении радикальных мер, которые позволили бы значительно упростить структуру управленческого аппарата в центре и на местах и сделать этот аппарат более оперативным, квалифицированным и экономным.

В настоящее время для этого созданы все условия. Наши кадры выросли и обогатились опытом руководства хозяйственным и культурным строительством, а поэтому имеется полная возможность управленческий аппарат в центральных, республиканских, краевых, областных, городских и районных советских и хозяйственных органах, а также в хозяйственных управлениях, трестах, на предприятиях промышленности, транспорта, торговли и связи, на стройках, в колхозах, совхозах и РТС значительно уменьшить и переключить высвобождающиеся кадры на непосредственную производственную работу [2].

---

[1] «Правда» 26 сентября 1958 г. См. также СП СССР 1958 г. № 17, стр. 131.

[2] См. «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 107—108.

Система ответственных исполнителей

Для лучшей работы государственного аппарата, для усиления конкретности и оперативности руководства большое значение имеет вопрос об ответственных исполнителях.

Система ответственных исполнителей предполагает точное разграничение функций между определенными частями аппарата и ликвидацию ненужных промежуточных инстанций в виде отдельных структурных подразделений. Усиливается ответственность за порученную работу.

Вопрос о системе ответственных исполнителей не является новым. Еще XVI партийная конференция в резолюции «Об итогах и ближайших задачах борьбы с бюрократизмом» в числе ряда мероприятий по усвоению нашим аппаратом техники управления указала на необходимость системы ответственных исполнителей. Рекомендовалось, в частности, установить практику непосредственного доклада исполнителя о проделанной им работе тому органу или лицу, для которого данная работа предназначается, ввести обязательную подпись исполнителем всех изготовленных им докладов и бумаг независимо от того, куда эти бумаги направлены [1].

Система ответственных исполнителей положена в основу организации аппарата Управления делами Совета Министров СССР: взамен существовавших ранее отделов и групп введены ответственные исполнители в лице референтов по соответствующим министерствам и ведомствам. Это дало возможность значительно сократить аппарат.

Работая по заданиям Председателя Совета Министров СССР, заместителей Председателя и управляющего делами Совета Министров СССР, референты подготавливают для доклада и заседаний материалы и документы, а также необходимые материалы для проверки обоснованности ходатайств министерств и ведомств и правильности вносимых ими проектов решений как по существу вопроса, так и с юридической точки зрения.

Референты проверяют выполнение министерствами и ведомствами СССР заданий Совета Министров СССР по

---

[1] См. «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 479.

разбору ими писем, заявлений и жалоб трудящихся, обеспечивают правильное делопроизводство по вопросам, находящимся на рассмотрении в Совете Министров СССР, и соблюдение единой системы этого делопроизводства во всех звеньях аппарата.

Примером перестройки работы, основанной на системе ответственных исполнителей, являются также мероприятия Совета Министров СССР по реорганизации аппарата Министерства сельского хозяйства СССР.

Совет Министров СССР признал необходимым, чтобы вопросами развития всех важнейших отраслей сельского хозяйства занимались ответственные работники, облеченные большими правами, которые несли бы всю полноту ответственности за порученное дело, являлись организаторами работы по проведению в жизнь директив партии и правительства о развитии определенной отрасли сельского хозяйства, земледелия и животноводства, заботились бы об увеличении производства той или иной культуры, товарного выхода сельскохозяйственной продукции и выполнении совхозами государственных планов.

В Министерстве сельского хозяйства СССР, соответствующих министерствах союзных и автономных республик, краевых и областных управлениях сельского хозяйства организованы отраслевые инспекции, возглавляемые: в министерствах заместителями министра или членами коллегии—главными инспекторами по отдельным сельскохозяйственным культурам и отраслям хозяйства, а в областных и краевых управлениях сельского хозяйства — заместителями начальников областных, краевых управлений сельского хозяйства — главными инспекторами по отдельным сельскохозяйственным культурам и отраслям хозяйства.

Наряду с главными инспекциями по отдельным отраслям и сельскохозяйственным культурам, действующими на правах главных управлений, в составе министерства имеются главные управления, управления, отделы и другие структурные подразделения, но количество их резко сокращено.

Главные инспектора и специалисты-инспектора обязаны в совершенстве знать порученную им отрасль работы, условия возделывания отдельных культур, проводить организационно-производственную работу по данной отра-

сли или культуре, изучать технику и экономику производства, особенности отдельных зон и районов, внедрять передовой опыт и достижения науки, разрабатывать мероприятия, направленные на увеличение продуктивности данной отрасли хозяйства или повышение урожайности данной культуры, принимать меры к снижению затрат на единицу продукции.

Основное внимание и усилия этих ответственных исполнителей сосредоточиваются на организации производства, на осуществлении живой связи с местными работниками, что предполагает ликвидацию излишней переписки.

Расширение прав нижестоящих органов

Улучшение работы государственного аппарата зависит и от правильного распределения компетенции между его звеньями.

Расширение прав нижестоящих органов, разгрузка вышестоящих органов от тех вопросов, которые могут быть переданы на разрешение мест, — одно из средств повышения конкретности и оперативности руководства.

Еще XVIII съезд Коммунистической партии указал на необходимость более четко и строго распределить обязанности между центральными и местными органами наркоматов, повысить роль и обязанности местных областных, краевых и республиканских органов власти, в особенности в развитии местной промышленности и сельского хозяйства, сосредоточив в главных управлениях наркоматов руководство только предприятиями действительно союзного значения[1]

Между тем в руководстве отдельными отраслями промышленности до последнего времени имела место чрезмерная централизация. Поскольку в ведении республиканских министерств находилась лишь незначительная часть предприятий, Советы Министров и министерства республик по ряду отраслей, подведомственных союзно-республиканским министерствам, по существу были от-

---

[1] См. «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 772.

странены от руководства предприятиями, расположенными на территории республики.

Правительством СССР устранен этот недостаток: в ведение республиканских министерств переданы предприятия и организации, находившиеся в подчинении союзно-республиканских министерств СССР.

Эта передача приблизила руководство к непосредственным объектам управления, создала простор для самостоятельности, для проявления творческой инициативы, повысила ответственность органов государственного управления союзных республик за работу этих предприятий и за лучшее обслуживание населения.

Как отмечалось в отчетном докладе ЦК КПСС XX съезду партии, требуют внимательного изучения и некоторые другие вопросы, связанные с расширением прав, повышением роли и авторитета союзных республик (распределение между союзными республиками бюджетных средств, изучение экономики союзных республик и др.).

Большую роль в этом вопросе сыграли перестройка системы управления промышленностью и строительством, а также мероприятия по дальнейшему развитию колхозного строя и реорганизации машинно-тракторных станций. Перестройка государственного аппарата особенно коснулась районного звена.

Важнейшим политическим мероприятием, связанным с рационализацией местного государственного аппарата, явилось проведенное в июне 1954 года укрупнение сельских Советов по всем союзным республикам. В связи с укрупнением колхозов и проведением межколхозного землеустройства границы колхозов в ряде случаев не соответствовали границам сельских Советов, а это создавало для сельских Советов большие затруднения в выполнении ими задач хозяйственного и культурного строительства. На территории некоторых укрупненных колхозов оказывалось два и даже три сельских Совета. Так, например, в Узбекской ССР в Ханкинском районе Хорезмской области на территории одного укрупненного колхоза оказалось два сельских Совета. Такое положение затрудняло деятельность сельских Советов, особенно в руководстве ими колхозами. После произведенного укрупнения сельских Советов, в частности в Узбекской ССР, каждый сельский Совет обслуживает в среднем территории двух-

четырех колхозов с населением от трех и более тысяч человек.

Вместо ранее существовавших в республике 1422 сельских Советов оставлено 975.

В Латвийской ССР образовано 708 сельских Советов вместо существовавших 1229, в Эстонской ССР вместо ранее существовавших 641 создано 320 сельских Советов, в Костромской области вместо 545 создано 309 сельских Советов, в Ленинградской области образовано 373 сельских Совета, а до объединения их было 497 и т. д. Всего в СССР к началу 1956 года насчитывается 50 516 сельских Советов вместо 73 737, которые имелись в 1954 году [1].

В отдельных случаях в связи с укрупнением сельских Советов изменялись административно-территориальные границы некоторых районов [2].

В связи с укрупнением сельских Советов увеличилось количество их депутатов. Это позволило создать более работоспособные постоянные комиссии, укрепить сельские Советы опытными кадрами.

Во всех сельских Советах избраны исполнительные комитеты.

Укреплена материальная база сельских Советов — пересмотрены и составлены новые бюджеты.

Укреплены более опытными кадрами исполкомы сельских Советов. Это повысило уровень их руководящей деятельности. Освободившиеся кадры направлены для работы в колхозное производство, на животноводческие фермы, в качестве бригадиров, счетоводов колхозов и т. д.

XX съезд Коммунистической партии Советского Союза обратил внимание партийных органов на необходимость оживления работы Советов депутатов трудящихся.

---

[1] Данные приведены по статистическому сборнику ЦСУ при Совете Министров СССР «Народное хозяйство СССР», Госстатиздат, 1956, стр. 21.

[2] См., например, Указ Президиума Верховного Совета Латвийской ССР от 14 июня 1954 г. (К началу 1956 года в СССР насчитывалось 4328 районов (сельских) вместо 4369, имевшихся в 1954 году).

Съезд признал необходимым уделить особое внимание дальнейшему укреплению районного звена.

Реализуя решения съезда, ЦК КПСС постановлением от 22 января 1957 г. «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами»[1], в целях дальнейшего повышения уровня работы местных Советов, признал необходимым, чтобы Центральные комитеты партии, Президиумы Верховных Советов и Советы Министров союзных республик осуществили практические меры по расширению прав Советов и прежде всего в вопросах планирования народного хозяйства края, области, района, производства и распределения продукции предприятий местной и кооперативной промышленности, организации жилищного, культурно-бытового и дорожного строительства, широкого развития производства строительных материалов и топлива, в решении финансово-бюджетных вопросов.

Это указание ЦК КПСС нашло свое отражение в принятых союзными республиками Положениях о местных органах власти.

В постановлении ЦК КПСС предусматривалась также необходимость расширения прав постоянных комиссий Советов депутатов трудящихся. В качестве примера указывалось на целесообразность установления такого порядка, чтобы жилищные комиссии Советов предварительно рассматривали и вносили свои рекомендации об очередности удовлетворения нуждающихся в жилье, принимали участие в решении вопроса о распределении жилой площади.

Как отмечалось в докладе товарища Н. С. Хрущева на XXI съезде КПСС, в связи с возросшей ролью Советов депутатов трудящихся в период развернутого строительства коммунистического общества и в целях улучшения работы Советов, укрепления их связи с массами, дальнейшего развития советской демократии и более широкого привлечения трудящихся к практической деятельности Советов, Верховные Советы союзных республик признали необходимым значительно увеличить количество депутатов местных Советов. На выборах в феврале—марте 1959 года в местные Советы число депута-

---

1 «Справочник партийного работника», Госполитиздат, 1957, стр. 448—457.

тов трудящихся увеличилось примерно на 350 тысяч человек [1].

В связи с происшедшими важными изменениями в политической и экономической жизни СССР и изменениями в международной обстановке XXI съезд КПСС признал необходимым внести некоторые изменения и дополнения в Конституцию СССР [2].

Перестройка управления промышленностью и строительством по территориальному принципу и организация совнархозов в экономических административных районах, мероприятия по дальнейшему развитию колхозного строя и реорганизация машинно-тракторных станций в сочетании с такими мерами, как изменение порядка сельскохозяйственного планирования, расширение прав союзных республик во всех областях хозяйственного, культурного и административно-политического строительства, улучшение деятельности профессиональных союзов и повышение их роли в государственном управлении, хозяйственной жизни страны и другие мероприятия являются последовательным претворением в жизнь ленинских принципов организации и деятельности советского государственного аппарата.

---

1 См. Н. С. Хрущев, О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы. Доклад на внеочередном XXI съезде Коммунистической партии Советского Союза 27 января 1959 г., Госполитиздат, 1959, стр. 138.

2 См. Резолюцию XXI съезда Коммунистической партии Советского Союза по докладу товарища Н. С. Хрущева «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 43.

5. РУКОВОДСТВО КПСС СОВЕТСКИМ ГОСУДАРСТВЕННЫМ АППАРАТОМ

КПСС—направляющая и руководящая сила механизма Советского государства

Важнейшим условием осуществления диктатуры рабочего класса и гарантией подлинного социалистического демократизма является руководство Коммунистической партии.

Коммунистическая партия является руководящим ядром всех организаций трудящихся, как общественных, так и государственных, представляя собою их передовой отряд в борьбе за построение коммунистического общества. Коммунистическая партия — высшая форма классовой организации рабочего класса в сравнении со всеми другими формами, в том числе с Советами и профсоюзами, работу которых партия призвана направлять.

Политика Коммунистической партии является научной и практически проверенной, так как партия руководствуется марксистско-ленинской теорией, знанием объективных экономических законов. Это именно позволяет Коммунистической партии научно предвидеть ход событий, правильно отражать потребности развития материальной жизни общества. Сила Коммунистической партии заключается в том, что она опирается на творческую активность масс, пользуется поддержкой всего общества, а потому проведение в жизнь политики партии народ считает своим кровным делом.

Политика Коммунистической партии служит могучим фактором сплочения всех сил советского общества, так как она основана на нерушимом союзе рабочего класса и

колхозного крестьянства, на братской дружбе народов, на прочном объединении всех советских национальных республик в системе единого многонационального государства — СССР.

Коммунистическая партия — «ум, честь и совесть нашей эпохи...» [1]. Она является единственной правящей партией в СССР, направляющей и руководящей силой механизма социалистического государства.

Коммунистическая партия осуществляет свою руководящую роль, не боясь вскрывать недостатки и ошибки в своей работе и в деятельности государственного аппарата.

То положение, что Коммунистическая партия — единственная руководящая партия в нашем социалистическом государстве, является великим преимуществом советского демократизма.

В условиях победившего социализма в нашей стране, когда не стало эксплуататорских классов, а советский народ сплочен воедино, нет и не может быть почвы для существования нескольких партий.

Деятельность Советского социалистического государства, его аппарата органически связана с деятельностью Коммунистической партии, под руководством которой достигнуты всемирно-исторические успехи.

Советская Конституция подчеркивает и закрепляет руководящую роль партии в государстве (см. ст. 126 Конституции СССР).

Партийное руководство гарантирует единство действий государственного аппарата в целом, а также всех массовых общественных организаций.

Руководящая и направляющая роль Коммунистической партии видна на всех этапах развития Советского государства.

Деятельность всего советского государственного аппарата осуществлялась и осуществляется на основе программных установок Коммунистической партии.

Коммунистическая партия не только дает программные установки, но и руководит советским государственным аппаратом через Советы, через членов партии, которые выдвинуты на те или иные посты.

---

[1] В. И. Ленин, Соч., т. 25, стр. 239.

Под руководством партии создан крепкий государственный аппарат, прочными нитями связанный с трудящимися массами. Созданы кадры администраторов советского типа — людей «с трезвым умом и с практической сметкой, людей, соединяющих преданность социализму с уменьем без шума (и вопреки суматохе и шуму) налаживать крепкую и дружную совместную работу большого количества людей в рамках советской организации» [1].

Борьба Коммунистической партии за осуществление ленинского положения о подчинении аппарата политике

Решая вопросы об улучшении советского государственного аппарата, Коммунистическая партия всегда исходила и исходит из задачи полного подчинения государственного аппарата политике. Партия руководствовалась ленинским указанием, что аппарат должен быть подчинен политике.

«Раз политика требует решительной перемены, гибкости, умелого перехода, — писал В. И. Ленин, — руководители должны это понять. Твердый аппарат должен быть годен для всяких маневров. Если же твердость аппарата превращается в закостенелость, мешает поворотам, тогда борьба неизбежна. Поэтому нужно все силы употребить на то, чтобы безусловно добиться своего, добиться полного подчинения аппарата политике» [2].

Руководство Коммунистической партии является тем непременным условием, которое обеспечивает успешное решение этого вопроса.

Партия направляла на работу в советский государственный аппарат десятки тысяч коммунистов. Во всех советских органах были созданы коммунистические фракции, работавшие под руководством партийных организаций, проводивших линию партии и сплачивавших вокруг нее беспартийные массы.

Партия посылала коммунистов в армию, в деревню, на транспорт, на продовольственную работу, когда шла борьба за хлеб, на коллективизацию сельского хозяйства,

---

1 В. И. Ленин, Соч., т. 27, стр. 233.
2 В. И. Ленин, Соч., т. 32, стр. 204—205.

для работы в политотделах МТС (1933 г.) и на другие участки военной, политической, хозяйственной и культурной работы.

VIII съезд партии уделяет большое внимание организационному вопросу. На этом съезде были определены дальнейшие пути партийного и советского строительства, взаимоотношения партии и Советов. Партия отвергла оппортунистическую линию Сапронова, Осинского и других, отрицавших руководящую роль партии в массовых организациях трудящихся, в советском государственном аппарате.

«Одной из важнейших задач партии в данный момент, — говорилось в постановлении VIII съезда, — является — включить новые тысячи лучших своих работников в сеть государственного управления (железные дороги, продовольствие, контроль, армия, суд и прочее)» [1].

«Коммунистическая партия, — говорилось далее, — ставит себе задачей завоевать решающее влияние и полное руководство во всех организациях трудящихся: в профессиональных союзах, кооперативах, сельских коммунах и т. д. Коммунистическая партия особенно добивается проведения своей программы и своего полного господства в современных государственных организациях, какими являются Советы» [2].

В борьбе против руководства Коммунистической партии советским государственным аппаратом враги прибегали к различным тактическим приемам, выдвигая лозунг «За Советы, но без коммунистов», имея в виду лишить Советы и советский государственный аппарат коммунистического руководства и передать руководство меньшевикам и эсерам, восстановив, таким образом, диктатуру буржуазии в стране. Враги понимали, что дело не только в Советах, но и в том, кто ими руководит.

Антипартийная группа из «рабочей оппозиции» требовала, чтобы Коммунистическая партия и правительство не вмешивались в хозяйственную работу, чтобы управление всем народным хозяйством было передано «всероссийскому съезду производителей». Эта антипартийная группа противопоставляла профсоюзы Советскому госу-

---

1 «КПСС в резолюциях...», ч. I, стр. 441.
2 Там же, стр. 446.

дарству и партии, считая, что высшей формой организации рабочего класса является не партия, а профсоюзы.

Группа «демократического централизма» стремилась оторвать профсоюзы от Советов, советского государственного аппарата и партии, подорвать руководящую роль Коммунистической партии в Советах, в советском государственном аппарате и профсоюзах. В. И. Ленин назвал группу «демократического централизма» «фракцией громче всех крикунов», а их платформу — эсеро-меньшевистской.

Партия разоблачила все эти попытки расколоть партию и рабочий класс.

Гражданская война не дала возможности уделять достаточно внимания коренному улучшению советского государственного аппарата. Это стало возможным в период мирного строительства, когда перестройка государственного аппарата и улучшение методов его работы были поставлены партией и правительством в качестве важнейшей задачи.

В постановлении XII съезда РКП(б) было указано, что надо «заставить государственный аппарат обслуживать интересы рабочих и крестьян с наибольшей полнотой, сделать государственный аппарат более близким и менее обременительным для трудящихся масс и тем самым, следовательно, укрепить союз между рабочими и крестьянами» [1].

В реализацию этих указаний были ликвидированы созданные во время гражданской войны военно-хозяйственные учреждения, сокращен аппарат ведомственных и междуведомственных комиссий, сняты с государственного бюджета излишние расходы на содержание государственного аппарата.

Была установлена более тесная связь центрального аппарата с местным: периодически заслушивались доклады с мест о работе, местные работники привлекались к обсуждению тех или иных мероприятий и т. д.

Задачи восстановления и развития народного хозяйства страны требовали перестройки как методов работы, так и самого государственного аппарата.

В первый год новой экономической политики оживились капиталистические элементы, обострилась классовая

---

[1] «КПСС в резолюциях...», ч. I, стр. 720.

борьба. Враги пытались рассматривать нэп как возврат к капитализму и возлагали надежды на приход капиталистических элементов к власти, на уменьшение авторитета Коммунистической партии.

XII съезд Коммунистической партии дал решительный отпор вражеским уклонам — оторвать партию от руководства советским государственным аппаратом.

«Особенно опасными и губительными для исторической миссии нашей партии являются те уклоны, — говорилось в резолюции XII съезда партии, — которые противопоставляют Советское государство рабочему классу и партию — Советскому государству.

Противопоставление Советского государства, опирающегося на союз рабочих и крестьян, интересам рабочего класса и диктатуре партии является ныне главнейшим агитационным орудием всех врагов нашей партии и принимает в их руках явно контрреволюционный характер» [1].

XII съезд партии особо подчеркнул необходимость, чтобы за партией было обеспечено «фактическое руководство всем советским, и в частности хозяйственным, аппаратом Советской республики» [2].

По предложению В. И. Ленина XII съезд партии образовал объединенный орган ЦКК—РКИ, на который возлагались охрана единства партии, укрепление партийной и государственной дисциплины, улучшение советского государственного аппарата. XII съезд партии указал, что важнейшей политической задачей партии является необходимость «с величайшим вниманием и тщательностью *оберегать и развивать союз рабочего класса с крестьянством*» [3].

Значительной перестройке был подвергнут государственный аппарат по управлению промышленностью, сельским хозяйством, торговлей. IX Всероссийский съезд Советов признал экономически и технически целесообразным организовать управление государственной промышленностью путем объединения ряда однотипных и друг друга дополняющих государственных предприятий в губернском, областном или общегосударственном масштабе (тресты).

В перестройке государственного аппарата важное зна-

---

1 «КПСС в резолюциях...», ч. I, стр. 685.
2 Там же, стр. 686.
3 Там же, стр. 682—683.

чение имели мероприятия партии и правительства по оживлению деятельности Советов. В основу политики оживления Советов были положены решения XIII съезда РКП(б) (23—31 мая 1924 г.), октябрьского (25—27 октября 1924 г.) Пленума ЦК и XIV партконференции (27—29 апреля 1925 г.). «В области *политики*, — говорилось в резолюции XIV партконференции, — основной директивой партии должно быть оживление Советов и улучшение пролетарского руководства крестьянством через советские органы власти со смелым и решительным переходом на линию революционной законности и искоренения остатков военного коммунизма в административно-политической работе» [1].

Исходной задачей партии в борьбе за государственный аппарат XIII съезд партии поставил следующее ленинское положение: «Мы должны постараться построить государство, в котором рабочие сохранили бы свое руководство над крестьянами, доверие крестьян по отношению к себе и с величайшей экономией изгнали бы из своих общественных отношений всякие следы каких бы то ни было излишеств.

Мы должны свести наш госаппарат до максимальной экономии. Мы должны изгнать из него все следы излишеств, которых в нем осталось так много от царской России, от ее бюрократическо-капиталистического аппарата»[2].

Выполнение этой огромной задачи партия считала возможным лишь «при мобилизации лучших из наших рабочих для работы по изучению и улучшению государственного аппарата и устранению всех недостатков» [3].

Особенное внимание уделялось улучшению советского аппарата в деревне, чтобы обеспечить честную и аккуратную работу низовых советских органов, решительно искоренить бюрократизм, волокиту, грубость, произвол и всякие иные преступные действия, которые являлись оружием в руках классовых врагов.

Наряду с неустанной помощью Советской власти в низовых аппаратах партия призвала бороться с людьми, вносящими в советский аппарат навыки капиталистического режима и мешающими укреплению союза рабочего

---

1 «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 12.
2 В. И. Ленин, Соч., т. 33, стр. 459.
3 «КПСС в резолюциях...», ч. I, стр. 836.

класса и крестьянства, изгонять их из советского аппарата и устраивать публичный суд над ними [1].

Октябрьский (1924 г.) Пленум ЦК РКП(б) рассматривал оживление Советов в деревне в качестве одной из основных и наиболее острых задач момента [2]. XIV конференция РКП(б) одним из основных методов пролетарского руководства по отношению к деревне считала оживление Советов, а также общественных и кооперативных организаций с обеспечением руководства со стороны Коммунистической партии [3].

Перевыборы Советов, происходившие в 1926 году в условиях острой классовой борьбы, явились первой после окончания гражданской войны широкой и открытой избирательной кампанией.

Результаты перевыборов показали рост авторитета и влияния партии на рабочие и крестьянские массы. Перевыборы содействовали в деревне созданию бедняцко-середняцкого блока против кулачества. Вместе с тем сельские Советы были очищены от пробравшихся в них кулацких элементов.

Задачи, стоящие перед Советским государством в связи с курсом на индустриализацию страны, требовали установить строжайший режим экономии в деятельности государственного аппарата, удешевить его, укрепить кадрами, вести систематическую борьбу с расхитителями и расточителями государственного добра.

Все эти задачи могли быть разрешены только при прямой и систематической поддержке миллионных масс рабочего класса. Необходимо было втянуть миллионные массы беспартийных рабочих во всю строительную работу.

В соответствии с новыми хозяйственными задачами XV конференция ВКП(б) признала необходимым более точно разграничить функции и обязанности отдельных звеньев государственного аппарата в области контроля, управления и планового руководства народным хозяйством [4].

В частности, в области управления промышленностью было признано необходимым отказаться от «всепроникаю-

---

[1] См. «КПСС в резолюциях...», ч. I, стр. 859.
[2] См. там же, стр. 908.
[3] См. там же, ч. II, стр. 13, 16.
[4] См. там же, стр. 178.

щей и часто мелочной централистической регламентации, сковывающей инициативу, и предоставить большую свободу действий и прав местным органам в их оперативной деятельности, которая должна органически сочетаться с централизованным плановым руководством [1].

Перестройке аппарата государственного управления в рассматриваемый период уделялось исключительное внимание. В связи с задачами коллективизации сельского хозяйства, поставленными XV съездом ВКП(б), особенное значение приобрел вопрос об укреплении местных Советов. Общим началом в перестройке государственного аппарата являлось указание XVI конференции ВКП(б) о том, что систематическая переделка аппарата должна идти по линии децентрализации оперативных функций при одновременной централизации планирования и руководства в основных вопросах [2].

XV съезд партии одобрил деятельность ЦКК — РКИ в области улучшения государственного аппарата, предложив руководствоваться в дальнейшей работе по улучшению аппарата следующими указаниями:

1) строить свою работу на основе вовлечения широких трудящихся масс в дело улучшения советского аппарата и борьбы с бюрократизмом;

2) систематическй проверять ход работы по оживлению Советов, обращая внимание на осуществление действительной выборности, права отзыва депутатов, выдвижение рабочих и работниц на посты по управлению и т. п.;

3) изучать и выявлять извращения, порождаемые давлением враждебных пролетариату сил на те или иные звенья государственного аппарата;

4) продолжать работу над удешевлением и упрощением аппарата, проведя по всем, без исключения, звеньям управления и хозяйства сокращение административно-управленческих расходов;

5) поставить работу по проверке хода рационализации как в области управленческого аппарата, так и в области промышленности и торгового аппарата;

6) усилить борьбу с организационными недостатками, с волокитой, с бесхозяйственностью, распущенностью, до-

---

[1] СЗ СССР 1927 г. № 21, ст. 239.
[2] См. «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 477.

биваясь дальнейшего усиления ответственности исполнителей, установления точного разграничения функций, устранения параллелизма;

7) усилить проверку исполнения советских законов, обеспечив с помощью рабочих и крестьян массовую проверку проведения в жизнь всех важнейших мероприятий правительства, и установить строжайшую ответственность за их невыполнение;

8) привлекать к ответственности всех служащих государственного аппарата (как коммунистов, так и беспартийных), виновных в пренебрежительном, барском, высокомерном отношении к посетителю, рассматривая эти действия как саботаж и преступления против Советской власти;

9) обеспечить улучшение и расширение работы органов суда в области борьбы с бюрократизмом, не допуская никаких облегчений приговоров или прекращения судебного следствия в силу рабоче-крестьянского происхождения, прежних заслуг и т. д.

Для устранения каких бы то ни было привилегий работников государственного аппарата был упразднен дисциплинарный суд с установлением подсудности работников государственного аппарата общегражданскому суду и т. д.

Это была широкая программа улучшения советского государственного аппарата.

Период развернутого наступления на капиталистические элементы города и деревни и социалистическая реконструкция всего народного хозяйства вызвали необходимость приспособить советский аппарат к задачам социалистического строительства.

Сложность работы по социалистической реконструкции промышленности и сельского хозяйства еще более усиливалась ожесточенным сопротивлением кулачества, буржуазной интеллигенции и бюрократических элементов государственного аппарата.

XVI съезд ВКП(б), одобрив мероприятия ЦК и ЦКК по чистке и улучшению государственного аппарата, дал указание усилить борьбу с бюрократизмом на основе дальнейшего проведения самокритики, более широкого вовлечения рабочих-выдвиженцев, развернутой подготовки кадров для всех органов пролетарской диктатуры и бо-

лее широкого участия рабочих в государственном управлении. Съезд поручил ЦКК—РКИ продолжить чистку государственного аппарата, распространив ее на весь аппарат управления: административно-советский, хозяйственный и кооперативный, добиваясь в то же время значительного сокращения и удешевления его.

Партия и Правительство продолжали решительную переделку и упрощение государственного аппарата, который еще недостаточно использовал преимущества социалистической системы для хозяйственного и культурного строительства. Успешно были реорганизованы аппарат внешней торговли, управления промышленностью, кредитной, таможенной, налоговой системами и т. п.

Беспощадная борьба велась с нагромождением дублирующих и излишних учреждений, проводилась ликвидация излишних звеньев аппарата.

Состоявшийся в начале 1934 года (с 26 января по 10 февраля) XVII съезд *партии подвел итоги социалистического строительства, наметил план второй пятилетки и* принял решение о перестройке партийного и советского аппаратов, о дальнейшем укреплении их работы, поставив задачу «поднять организационное руководство до уровня политического руководства».

Перестройка аппарата на основе решений XVII съезда партии потребовала дальнейшего разукрупнения наших аппаратов, начиная от низовых звеньев и кончая центральным, а также сопровождалась дальнейшим разукрупнением административно-территориальных единиц.

Гигантский рост промышленности и сельского хозяйства требовал скорейшего проведения этих мероприятий.

На основе решений XVII съезда ВКП(б) ЦИК и СНК СССР приняли 15 марта 1934 г. постановление «Об организационных мероприятиях в области советского и хозяйственного строительства»[1].

Система советского государственного аппарата, начиная с низовых его звеньев, кончая центральными, была

---

[1] СЗ СССР 1934 г. № 15, ст. 103.

целиком приведена в соответствие с задачами, стоявшими в тот период перед Советским государством.

Победа социализма в СССР уничтожила эксплуатацию человека человеком и обеспечила полную ликвидацию остатков капиталистических элементов как в городе, так и в деревне. Коренным образом перестроилась социально-экономическая основа СССР.

Все эти изменения должны были быть отражены в новом Основном законе Советского государства, в разработке и принятии которого выдающаяся роль принадлежит Коммунистической партии.

Состоявшийся 1 февраля 1935 г. Пленум ЦК ВКП(б) принял резолюцию о необходимости изменить Конституцию СССР в направлении:

а) дальнейшей демократизации избирательной системы в смысле замены не вполне равных выборов равными, многостепенных — прямыми, открытых — закрытыми;

б) уточнения социально-экономической основы Конституции в смысле приведения Конституции в соответствие с нынешним соотношением классовых сил в СССР (создание новой социалистической индустрии, разгром кулачества, победа колхозного строя, утверждение социалистической собственности как основы советского общества и т. п.) [1].

VII съезд Советов СССР, считая правильным и своевременным предложение ЦК ВКП(б), предложил ЦИК СССР избрать Конституционную комиссию, которая выработала бы текст Конституции и внесла его на утверждение сессии ЦИК СССР.

Избранной 1-й сессией ЦИК СССР Конституционной комиссией был выработан проект новой Конституции, который в основном получил одобрение Пленума ЦК ВКП(б) 1 июня 1936 г.[2]. Проект Конституции подвергся всенародному обсуждению, длившемуся пять с половиной месяцев, после чего он обсуждался Чрезвычайным съездом Советов СССР.

25 ноября 1936 г. открылся Чрезвычайный VIII съезд Советов СССР, на котором и был рассмотрен проект Конституции СССР.

---

1 См. «КПСС в резолюциях...», ч. II, стр. 809.
2 См. там же, стр. 832.

5 декабря — день принятия новой Конституции СССР Чрезвычайный VIII съезд Советов СССР объявил всенародным праздником.

На основе Конституции СССР были созданы и приняты конституции союзных и автономных республик и проведены выборы во все Советы, преобразованные из Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов в Советы депутатов трудящихся.

Эти преобразования явились результатом победы социалистического строя и изменений классовой структуры советского общества [1].

Впервые на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании были проведены 12 декабря 1937 г. выборы в Верховный Совет СССР, в которых приняло участие 96,8 процента избирателей. Кандидатами в депутаты были выдвинуты коммунисты и беспартийные, выступавшие в едином блоке. Выборы явились триумфом социалистического демократизма: за кандидатов в Совет Союза голосовало 98,6 процента, в Совет Национальностей — 97,8 процента всех принимавших участие в голосовании.

В июне 1938 года также успешно были проведены выборы в Верховные Советы союзных и автономных республик. В декабре 1939 года состоялись выборы в местные Советы депутатов трудящихся, в которых приняло участие 99,2 процента общего количества избирателей; за кандидатов блока коммунистов и беспартийных в областные Советы голосовало 99,02 процента всех участвовавших в голосовании, в районные Советы — 98,72 процента, в городские Советы — 98,04 процента, в районные Советы в городах — 98,03 процента и в сельские и поселковые Советы — 98,04 процента.

Проведением выборов в Советы депутатов трудящихся была завершена перестройка всех органов государственной власти на основе Конституции СССР 1936 года.

Коммунистическая партия постоянно уделяла и уделяет большое внимание вопросам, связанным с работой

---

1 См. И. В. Сталин, О проекте Конституции Союза ССР, «Вопросы ленинизма», изд. 11-е, Госполитиздат, 1952.

государственного аппарата, усилению партийного руководства во всех звеньях аппарата, полному подчинению аппарата политике.

Вступление в новую полосу, в полосу развернутого строительства коммунизма, еще более повышает роль советского государственного аппарата, от уровня работы которого во многом зависит успешное решение задач, поставленных партией и правительством.

В первую очередь забота Коммунистической партии сосредоточивается на подборе, подготовке, расстановке и идейно-политическом воспитании кадров, которые обеспечивают успешное проведение в жизнь политики партии.

Содержание руководства Коммунистической партии советским государственным аппаратом

Руководящая и направляющая роль Коммунистической партии находит свое наивысшее выражение прежде всего в том, что она намечает перспективу, определяет пути и методы социалистического строительства, что все важнейшие вопросы решаются по указаниям партии, исходящей из общенародных, государственных интересов.

Руководящие указания партии определяют деятельность всего государственного аппарата.

Коммунистическая партия обеспечивает руководство государственным аппаратом и общественными организациями, подбирая для них руководящие кадры. На основные посты государственной работы партия старается проводить своих лучших, преданных, способных и инициативных работников как из числа коммунистов, так и беспартийных.

После принятия Конституции СССР 1936 года избирательные кампании по выборам во все Советы депутатов трудящихся осуществляются на основе избирательного блока коммунистов и беспартийных. Каждый беспартийный депутат является депутатом от коммунистов, равно как каждый коммунист является депутатом от беспартийных.

Живым воплощением блока коммунистов и беспартийных служат следующие данные о выборах в Верховные

Советы союзных и автономных республик и в местные Советы депутатов трудящихся, прошедших в марте 1959 года.

За кандидатов народного блока коммунистов и беспартийных при выборах в Верховные Советы союзных и автономных республик и в местные Советы депутатов трудящихся было подано свыше 99 процентов голосов от общего числа избирателей, принявших участие в выборах. Так, за кандидатов в депутаты Верховных Советов союзных республик голосовало в РСФСР—77 070 519 человек, или 99,62 процента общего числа избирателей, участвовавших в голосовании, на Украине — 28 565 343 человека, или 99,87 процента, в Белоруссии—5 327 345 человек, или 99,87 процента, в Узбекистане — 4 566 647 человек, или 99,81 процента, в Казахстане — 5 482 550 человек, или 99,63 процента [1].

Руководство партии выражается в том, что партия проверяет работу органов власти и управления, исправляет ошибки и недочеты, помогает органам власти и органам управления проводить законы, решения правительства и старается обеспечить поддержку масс. Ни одно важное решение не принимается органами власти и органами управления без соответствующих указаний партии.

Партийный контроль является органическим элементом руководства КПСС. Партия регулярно проверяет работу учреждений и организаций, контролирует действия любого работника, какой бы пост он ни занимал.

Партийные организации заслушивают отчеты коммунистов — руководителей советских учреждений, указывают на недостатки и ошибки, помогают в налаживании работы. Независимо от занимаемого государственного поста каждый коммунист подконтролен партии. Уход из-под партийного контроля, как показывает практика, ведет к неизбежным провалам в работе, а порою и к моральному разложению работников.

Важнейшим условием успешного партийного руководства является правильное сочетание партийно-политиче-

---

[1] «Известия» 6 марта 1959 г.

ской и партийно-организационной деятельности с хозяйственной.

Требуется четкое разграничение функций партийных и советских хозяйственных органов. «Отсутствие строгого разграничения функций и некомпетентное вмешательство приводят к отсутствию строгой и точной ответственности каждого за вверенное ему дело... затрудняют правильную организацию работы» [1].

Партийные организации не вмешиваются в административно-распорядительную деятельность советских органов, не подменяют их в решении хозяйственных и других вопросов, воздерживаются от административных распоряжений в области советской работы вообще [2]. Иначе произошло бы смешение функций партийных коллективов с функциями государственных органов [3].

Партия проводит свою руководящую роль в Советах и массовых общественных организациях через организованные там партийные группы.

Партийные группы строго и неуклонно руководствуются решениями вышестоящих партийных органов и во всей своей работе подчиняются им: партийные группы краевого (областного) Совета и его исполкома — крайкому (обкому), городского Совета и его исполкома — горкому и т. д.

Таким образом, партия не подменяет Советы, не командует, а руководит ими, направляет их деятельность, помогает им через коммунистов, которые работают в Советах. Партия проводит свои решения и проверяет их исполнение не помимо Советов, а через Советы, через «советские органы, *в рамках Советской Конституции*» [4].

Первичные партийные организации несут ответственность за работу аппарата своего учреждения, за строгое соблюдение всеми членами партии требований социалистической законности. Обнаруживая непорядки, например, в организации работы по рассмотрению жалоб и заявлений трудящихся, приеме посетителей, в состоя-

---

1 «КПСС в резолюциях...», ч. I, стр. 628.
2 См. там же, стр. 627.
3 См. там же, стр. 446.
4 Там же, стр 446.

нии государственной и трудовой дисциплины, обнаруживая проявления бюрократизма и волокиты, нарушения законности, первичные партийные организации советских учреждений обязаны сигнализировать о них и конкретных виновниках допущенных нарушений в соответствующие партийные органы и руководителям учреждений.

Партийные организации периодически заслушивают доклады руководителей учреждений, помогают развертыванию критики и самокритики, повышая активность работников, что улучшает деятельность аппарата, обеспечивает точное и своевременное исполнение директив партии и правительства.

Особенно важные задачи стоят перед первичными партийными организациями производственных и торговых предприятий, в том числе совхозов, колхозов и РТС.

Переход к новым организационным формам управления промышленностью и строительством на основе постановления февральского (1957 г.) Пленума ЦК КПСС и решения 7-й сессии Верховного Совета СССР неизмеримо повысил роль и ответственность партийных организаций в хозяйственном строительстве, потребовал огромной организаторской работы.

На партийные организации возлагается ответственность за развитие производства и состояние строительства в каждом экономическом административном районе, им предъявляется требование глубже вникать в вопросы экономики промышленности и строительства, оперативно и конкретно руководить промышленными предприятиями и стройками. Одновременно с этим перед партийными органами поставлена задача усилить организаторскую работу в массах, сочетая централизованное государственное руководство хозяйством с максимальным развитием творческой активности трудящихся масс, непосредственно участвующих в управлении производством, а также улучшить работу по организации всенародного социалистического соревнования за выполнение и перевыполнение государственных планов. Партийные организации в новых условиях получили возможность более активно влиять на работу предприятий, полнее использовать экономические возможности района, устранять вредные ведомственные барьеры и шире осу-

ществлять производственную кооперацию предприятий [1]. Значительно возрастают и обязанности партийных организаций по обеспечению государственной дисциплины, социалистической законности, неуклонного выполнения директив центральных органов. Перед партийными организациями поставлена задача бороться с любыми проявлениями местничества, что требует усиления воспитательной работы кадров в духе строжайшего соблюдения социалистической законности.

Реальность партийного контроля за деятельностью администрации обеспечивается тогда, когда в его осуществлении участвует вся партийная организация, когда контроль охватывает все стороны работы и является предупреждающим, когда партийная организация помогает администрации устранить выявленные недостатки.

Партийная организация оказывает повседневную помощь руководителю-единоначальнику, воспитывая кадры аппарата в духе строгого соблюдения государственной и трудовой дисциплины, образцового выполнения директив партии и правительства, приказов и распоряжений администрации, чуткого и заботливого отношения к трудящимся.

Июньский (1959 г.) Пленум ЦК КПСС одобрил принятые Президиумом ЦК КПСС меры по улучшению контроля за деятельностью администрации со стороны первичных партийных организаций производственных и торговых предприятий. В первичных партийных организациях производственных и торговых предприятий создаются комиссии из числа членов и кандидатов партии по осуществлению парторганизациями права контроля деятельности администрации. Эти комиссии призваны систематически контролировать своевременное выполнение предприятиями производственных заданий, государственных заказов и поставок по всей номенклатуре, следить за строгим соблюдением всеми работниками предприятий государственной дисциплины.

По своему существу партийный контроль за хозяйственной деятельностью администрации является общественным контролем [2].

---

[1] См. Тезисы доклада Н. С. Хрущева «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством», Госполитиздат, 1957, стр. 53—57.

[2] См. Постановление Пленума ЦК КПСС, принятое 29 июня 1959 г., «Правда» 30 июня 1959 г., а также передовую «Главное—организаторская работа», «Правда» 6 июля 1959 г.

Строго соблюдая принцип единоначалия, партийное руководство и партийный контроль создают полную возможность использовать коллективный опыт при принятии единоначальником решений и претворении их в жизнь.

Осуществление партийного контроля во всех звеньях советского аппарата не только право, но и важнейшая обязанность партийных организаций.

Руководство партии выражается в том, что при выработке планов работы партия дает общие руководящие указания, которые определяют характер и направления деятельности этих органов.

Народнохозяйственные планы обсуждаются на съездах (в прошлом и на конференциях) или Пленумах ЦК партии, решения которых проводятся в жизнь соответствующими советскими органами. Так, директивы по составлению первого пятилетнего плана были даны XV съездом партии (1927 г.), второй пятилетний план рассматривался XVII Всесоюзной партийной конференцией (1932 г.), третий пятилетний план — XVIII съездом партии (1939 г.), послевоенный пятилетний план составлялся на основе *указаний ЦК партии*[1], директивы по пятому пятилетнему *плану развития СССР на 1951—1955 годы* приняты XIX съездом *партии в 1952 году*, *Контрольные цифры* развития народного хозяйства СССР на *1959—1965 годы* — XXI съездом КПСС в 1959 году.

Одной из форм руководства партией, советским государственным аппаратом является слияние «верхов» партийных с «верхами» советскими, о чем писал В. И. Ленин[2].

Партия всегда требует от всех работников советского государственного аппарата и общественных организаций чуткости и умения прислушиваться к голосу масс и со вниманием относиться к их предложениям и советам. Примером этому является работа Центрального Комитета партии и Советского правительства.

«Политика партии во все периоды ее истории, — говорилось в редакционной статье газеты «Правда»,—была и остается ленинской политикой. Эта политика вырабатывалась партией, ее Центральным Комитетом в ходе борь-

---

[1] См. «Правда» 19 августа 1945 г.
[2] См. В. И. Ленин, Соч., т. 32, стр. 153.

бы за победу социализма, она воплощает в себе коллективную мудрость партии. Ее могучая жизненная сила проверена на опыте десятилетий великой созидательной деятельности нашего народа. Всемирно-исторические успехи советского народа являются ярким и убедительным подтверждением правильности политики Коммунистической партии» [1].

В период между XX и XXI съездом КПСС еще больше возросла руководящая роль партии в борьбе за выполнение планов коммунистического строительства во всей государственной, общественной, хозяйственной и культурной жизни страны, укрепились единство и сплоченность Коммунистической партии. «Партия, — говорилось в постановлении XXI съезда КПСС,— еще больше сроднилась с народом, неизмеримо расширились и окрепли ее связи с массами, обогатился опыт ее политической и организаторской деятельности среди всех слоев трудящихся. Ленинский Центральный Комитет, местные партийные организации, искореняя последствия культа личности, вели решительную борьбу за восстановление и дальнейшее развитие ленинских норм внутрипартийной жизни и ленинских принципов коллективности партийного и государственного руководства» [2].

* * *

Советский государственный аппарат успешно решает поставленные перед ним задачи. За годы Советской власти выросли многочисленные кадры квалифицированных и опытных работников, знающих свое дело, способных мыслить и решать вопросы с государственных позиций, заботящихся прежде всего об интересах всего советского общества.

Созданный самим народом советский государственный аппарат обеспечивает интересы народа, свидетельством чему являются огромные достижения в развитии хозяйства и культуры.

Со времени XX съезда КПСС сделан большой шаг вперед в подъеме экономики, науки и культуры, в повышении благосостояния трудящихся. Этому во многом спо-

---

1 «Правда» 5 апреля 1956 г.

2 «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 103.

собствовали мероприятия партии и правительства по совершенствованию советского государственного аппарата, выразившиеся в приведении организационных форм, структуры и методов работы аппарата в соответствие с назревшими потребностями коммунистического строительства.

На основе достигнутых успехов поставлены еще более грандиозные задачи в хозяйственном и культурном строительстве СССР.

Величественную перспективу открывает семилетний план развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы — новый важный этап в мирном экономическом соревновании двух систем — социалистической и капиталистической.

Этот план — конкретное предложение Советского Союза капиталистическому миру соревноваться на мирном экономическом поприще.

Выполнение семилетнего плана имеет огромное международное значение. В плане предусматривается всестороннее развитие экономического сотрудничества Советского Союза со всеми странами социализма, что будет способствовать более полному развертыванию всех преимуществ, заложенных в мировой системе социализма, ускорит экономический прогресс в каждой социалистической стране. А это будет означать дальнейшее упрочение мировой системы социализма, явится новым свидетельством выполнения трудящимися Советского Союза своего интернационального долга перед трудящимися всех стран, международным коммунистическим и рабочим движением, перед всем прогрессивным человечеством.

В резолюции XXI съезда КПСС содержится важное теоретическое положение о том, что страны социализма, успешно используя заложенные в социалистическом строе возможности, более или менее одновременно будут переходить в высшую фазу коммунистического общества.

Открытый В. И. Лениным закон неравномерности экономического и политического развития, действующий при капитализме, особенно в эпоху империализма, неприменим к странам социалистического лагеря.

В социалистической мировой системе действуют иные законы. Отставшие в прошлом в экономическом отношении страны, опираясь на опыт других социали-

стических стран, на сотрудничество и братскую взаимопомощь, на преимущество социалистического планового хозяйства, получают полную возможность быстрее поднять свою экономику и культуру. А отсюда становится возможным постепенное выравнивание общей линии экономического и культурного развития всех социалистических стран [1].

Другим важным теоретическим положением XXI съезда КПСС является вывод о том, что закон планомерного, пропорционального развития применим не только по отношению к отдельным социалистическим странам, но и к экономике социалистического лагеря, взятого в целом, поскольку он представляет собою единую экономическую систему [2].

Семилетний план, обеспечивая планомерное, пропорциональное развитие народного хозяйства отдельных республик и Советского Союза в целом, предусматривает в то же время всестороннее развитие экономического сотрудничества со всеми странами социализма, что должно способствовать полному развертыванию всех преимуществ, заложенных в мировой системе социализма, ускоряя экономический прогресс в каждой социалистической стране.

Эти важнейшие теоретические положения полностью опровергают ревизионистские утверждения, декларированные в программе Союза коммунистов Югославии, о том, что якобы неизбежна неравномерность в развитии социалистических стран, о существовании так называемого «гегемонизма» со стороны отдельных социалистических стран в отношении других, о том, что к социализму будто бы можно идти другой дорогой, лежащей в стороне от общего пути, указанного марксизмом-ленинизмом, и прочие клеветнические антимарксистские положения.

На XXI съезде КПСС была вскрыта теоретическая несостоятельность и вредность взглядов югославских ревизионистов, пытающихся принизить значение госу-

---

1 См. Резолюцию XXI съезда Коммунистической партии Советского Союза по докладу товарища Н. С. Хрущева «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 33.

2 См. «Контрольные цифры развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 97—98.

дарства и государственного аппарата, а тем самым идейно разоружить рабочий класс в борьбе за победу социализма [1].

Подводя итоги великих побед советского народа, XXI съезд КПСС указал, что самым главным результатом героической борьбы и труда советских людей является созданное ими новое общество—социализм и соответствующий ему политический строй — Советское социалистическое государство [2]. Дальнейшее укрепление Советского государства является важнейшим условием успешного выполнения семилетнего плана развития народного хозяйства СССР.

Социалистическое государство призвано выполнять также исключительно важные задачи в области защиты мира, обороны страны от угрозы военного нападения со стороны империалистических держав, что обязывает укреплять и совершенствовать Вооруженные силы, органы государственной безопасности, острие которых прежде всего направлено против агентуры, засылаемой империалистическими государствами [3].

Семилетний план развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы — живое воплощение ленинских идей построения коммунизма в нашей стране, всепобеждающей силы марксизма-ленинизма. План этот вместе с тем является ударом по буржуазной идеологии, по международному реформизму и ревизионизму, так как успешное его выполнение будет лучшим доказательством, что в развитии социалистической революции и социалистического строительства разных стран имеются основные общие закономерности, присущие всем странам, вступающим на этот путь.

---

[1] См. Н. С. Хрущев. О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы. Доклад на внеочередном XXI съезде Коммунистической партии Советского Союза 27 января 1959 г., стр. 123—124, а также выступления делегатов: тов. М. А. Суслова — «Правда» 31 января 1959 г., тов. М. Б. Митина — «Правда» 6 февраля 1959 г., тов. К. В. Островитянова — «Правда» 6 февраля 1959 г.

[2] См. Резолюцию XXI съезда Коммунистической партии Советского Союза по докладу товарища Н. С. Хрущева «О контрольных цифрах развития народного хозяйства СССР на 1959—1965 годы», Госполитиздат, 1959, стр. 6.

[3] См. там же, стр. 30.

Только социализм обеспечивает прогрессивное массовое движение вперед во всех областях общественной и личной жизни, бурный рост материального производства, подъем благосостояния трудящихся, невиданный расцвет науки и культуры.

Опыт истории показал, что государство диктатуры пролетариата является главным орудием в руках народа для создания нового общества.

В. И. Ленин развенчал различные реформистские и оппортунистические теории, утверждавшие, что социализм можно строить без политического руководства обществом со стороны рабочего класса, путем постепенного врастания капитализма в социализм.

Одной из таких «теорий» являлась бухаринская схема отмирания государства. Бухарин пытался доказать, что государство является «обручем», который поддерживает единство эксплуатируемых и эксплуататоров. Им же ранее проповедовалась анархистская теория «взрыва» государства. Бухарин видел главную особенность Советского государства в том, что оно «засыпает», «растворяется» в экономике.

Он настойчиво пропагандировал «отмирание» Советского государства, причем добивался прежде всего отмирания таких важнейших частей государственного аппарата, как армия и флот, потом — системы карательных и репрессивных органов, далее — принудительного характера труда. В. И. Ленин разгромил эту «схему», написав: «Не наоборот ли: сначала «далее», затем «потом» и наконец «сперва»?» [1].

Пропаганда «теории» немедленного «отмирания» социалистического государства велась и в период острейшей борьбы с кулачеством, когда осуществлялась коллективизация сельского хозяйства. Тогда проповедовались отмирание сельских Советов и необходимость передачи их функций колхозам.

В вопросе об отмирании государства и его органов допускался также неправильный, начетнический подход к истолкованию известных положений Энгельса, изложенных в «Анти-Дюринге», где указывалось, что после победы социалистической революции государство должно

---

[1] Ленинский сборник XI, стр. 400.

отмереть [1]. Основываясь на этом, начетчики и талмудисты настаивали, чтобы Коммунистическая партия приняла меры к скорейшему отмиранию Советского государства, к роспуску государственных органов, к отказу от постоянной армии.

Коммунистическая партия осудила такой чуждый марксизму-ленинизму подход к вопросу и указала, что при наличии капиталистической системы государств необходимо не ослаблять, а всемерно усиливать свое государство, все органы государства, органы разведки, армию. Формула Энгельса об отмирании государства была бы действенной в условиях победы социализма во всех странах или в большинстве стран, эта формула неприменима к тому случаю, когда наряду со странами социалистического лагеря существуют капиталистические государства.

Вопрос об укреплении Советского государства неразрывным образом связан с совершенствованием советского государственного аппарата, являющегося непосредственным проводником политики партии и правительства.

Вступление нашей страны в период развернутого строительства коммунизма предполагает совершенствование социалистической государственности на основе всемерного развития демократии путем привлечения всех граждан к участию в руководстве хозяйственным и культурным строительством, к охране общественного порядка и прав граждан, постепенной передаче отдельных функций государственных органов общественным организациям.

Однако такой переход функций не означает какого-либо ослабления роли социалистического государства в строительстве коммунизма. Напротив, всемерное развитие демократии в этом направлении будет способствовать укреплению государства.

Современные ревизионисты и буржуазные идеологи также извращают вопрос об отмирании государства.

В буржуазной пропаганде высказывается «сожаление», что русские коммунисты «отказались» от марксистско-ленинского учения об отмирании государства.

---

[1] См. Ф. Энгельс, Анти-Дюринг, 1945, стр. 264—265, 269, Издательство «Правда», 1957.

По утверждению таких буржуазных идеологов, советский народ должен был бы давно ликвидировать свое государство, а тогда якобы наступила бы демократия.

На таких же позициях по существу стоят и ревизионисты. Так, в программе Союза коммунистов Югославии говорится, что отмирание государства еще в период перехода к социализму является «основным и решающим вопросом социалистической общественной системы».

Этот лозунг «отмирания государства» в условиях, когда правящие круги империалистических государств не оставили своих надежд на уничтожение социализма и ведут подготовку к войне, разумеется, только на руку империалистам.

Ревизионисты связывают вопрос о немедленном отмирании государства с вопросом о социалистической демократии, развитие которой будто бы немыслимо без упразднения и отмирания государственного аппарата, а осуществление социалистическим государством хозяйственно-организаторской функции якобы нарушает демократию.

Все эти извращения противоречат сущности диктатуры пролетариата, опыту социалистического строительства в СССР и стран народной демократии.

Марксизм-ленинизм учит, что социалистическое государство и его государственный аппарат сохраняются не только при социализме, но в определенных исторических условиях и при коммунизме, если сохраняются капиталистические государства и капиталистический лагерь, а следовательно, еще не будет устранена опасность нападения империалистов на социалистические страны.

В этой связи огромное значение имеет изучение марксистско-ленинского учения о государстве и праве, а также богатейшего опыта строительства социалистического государства, нашедшего свое глубокое обобщение в трудах В. И. Ленина, в решениях партийных съездов, конференций и пленумов ЦК КПСС.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Стр.

Введение 3

1. Марксизм-ленинизм о сломе буржуазного государственного аппарата

Историческая необходимость диктатуры пролетариата и слома буржуазной государственной машины . . 10
Классовая сущность буржуазного государственного аппарата 23
Слом буржуазно-помещичьего аппарата царской России и создание нового, советского государственного аппарата 31

2. Понятие и система советского государственного аппарата

Понятие органа Советского государства . . . 49
Основы системы органов Советского государства . . . 63
Понятие советского государственного аппарата . . 65
Высшие органы государственной власти СССР, союзных и автономных республик 69
Органы государственного управления СССР, союзных и автономных республик 84
Местные органы государственной власти и их исполнительные и распорядительные органы . . . 112
Судебные органы 127
Органы прокуратуры 135

3. Ленинские принципы организации и работы советского государственного аппарата

Подбор и расстановка кадров 143
Проверка исполнения и контроль 161
Участие трудящихся масс в управлении государством . 186
Равноправие национальностей и дружба народов СССР . 210
Социалистическая законность 228
Демократический централизм 257
Коллегиальность и единоначалие 275
Планирование и учет 291
Конкретное и оперативное руководство 311

Стр.

4. Мероприятия по рационализации советского государственного аппарата

Значение организационных вопросов в улучшении советского государственного аппарата 323
Организация работы по рационализации государственного аппарата 326
Удешевление государственного аппарата и сокращение административно-управленческих расходов . . 332
Система ответственных исполнителей 340
Расширение прав нижестоящих органов . . . 342

5. Руководство КПСС советским государственным аппаратом

КПСС — направляющая и руководящая сила механизма Советского государства 347
Борьба Коммунистической партии за осуществление ленинского положения о подчинении аппарата политике . 349
Содержание руководства Коммунистической партии советским государственным аппаратом 360

В л а с о в Валериан Андреевич
«Советский государственный аппарат»
Редактор В. И. И в а н о в а
Художник-оформитель Л. С. М о р о з о в а
Художник-редактор Ю. В. А л е к с е е в
Технический редактор Е. Н. К о с а р е в а
Корректоры: Т. Д. Г о н ч а р о в а и Н. Н. П р о к о ф ь е в а.

О П Е Ч А Т К И

Стр.	Строка	Напечатано	Следует читать
12	3 снизу	Ибранные	Избранные
53	4 снизу	Советское госу-дарствоенное	Советское государственное
110	17 сверху	товаров	товаров[6]
250	21—22 сверху	руководителями хозяйственных учреждений	руководителям хозяйственных учреждений
255	1 снизу	СССР« 1959 г.	СССР« 1959 г. № 1
297	9—10 сверху	для общественных нужд	для общесоюзных нужд

Сдано в набор 24/XII 1958 г.
Подписано к печати 9/VII 1959 г.
Формат бумаги 84 X 108¹/₃₂.
Объем: физ. печ. л. 11,75; условн. печ. л. 19,27; учетно-изд. л. 19,95. Тираж 7 000.
А-05165. Заказ 9186. Цена 12 руб.

Госюриздат—Москва, Б—64,
ул. Чкалова, 38—40.

Воронеж, типогр. изд-ва «Коммуна»,
пр. Революции, 51.