

34
А-1

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Ю. М. КОЗЛОВ

**Организационно-правовые вопросы
участия трудящихся в советском
государственном управлении
на современном этапе**

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
доктора юридических наук

ИЗДАТЕЛЬСТВО МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

1963

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Ю. М. КОЗЛОВ

**Организационно-правовые вопросы
участия трудящихся в советском
государственном управлении
на современном этапе**

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
доктора юридических наук

ИЗДАТЕЛЬСТВО МОСКОВСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

1963

Коммунизм в наши дни является реально осязаемым будущим советского народа. Все помыслы и дела тружеников социалистического общества обращены к этой заветной цели человечества.

Коммунистическая партия, возглавляя борьбу за построение коммунизма, руководствуется тем, что нельзя миновать необходимые ступени развития, равно как и задерживаться на достигнутом, сдерживать движение нашего общества вперед. В соответствии с этим решение грандиозных задач коммунистического строительства в нашей стране осуществляется последовательными этапами. Программа КПСС предусматривает основные этапы этого строительства на ближайшее двадцатилетие.

Через 20 лет в СССР будет в основном построено коммунистическое общество. В области политической это означает, «что все граждане будут принимать участие в управлении общественными делами»¹. Полностью построение коммунистического общества завершится в последующий период, когда на основе дальнейших успехов в экономическом и политическом развитии нашей страны отомрет социалистическое общественное государство и сложится система коммунистического общественного самоуправления.

Положения о развитии социалистической государственности в коммунистическое общественное самоуправление носят, следовательно, перспективный характер. Однако это не означает, что последовательное решение этой исторической задачи — дело далекого будущего. КПСС торжественно провозгласила, что нынешнее поколение советских людей будет жить при коммунизме.

Каждый новый шаг в развитии нашего общества — это новая ступень в строительстве коммунизма. Особое значение в

¹ Н. С. Хрущев, О Программе Коммунистической партии Советского Союза. Госполитиздат, 1961, стр. 28.

этой связи имеет период развернутого строительства коммунизма.

Перерастание социалистической государственности в коммунистическое общественное самоуправление есть тем не менее процесс сложный, требующий значительного времени, что определяется многими факторами внутреннего и внешнего характера. Их анализ имеет большой научно-практический интерес, так как проливает свет на вопрос о конкретных путях движения нашего общества к коммунизму. Естественно, что весь комплекс связанных с этим проблем требует совместных усилий специалистов многих отраслей советской науки, что, однако, не исключает необходимости самостоятельной разработки отдельных сторон общей проблемы специалистами конкретных отраслей науки. Одной из проблем, имеющих непосредственное отношение к науке советского административного права, является участие народа в государственном управлении. Ее актуальность, научная и практическая значимость определяются тем, что расширяющееся участие народа в осуществлении задач хозяйственного и культурно-политического строительства непосредственно выражает закономерности развития общенародного государства и всенародной демократии.

Диссертация представляет собой попытку монографического обобщения организационно-правовых проблем участия народа в государственном управлении на современном этапе. Выбор темы определен не только чрезвычайной важностью указанных проблем, но и отсутствием их обобщенного освещения в правовой литературе. Организационно-правовая направленность исследования объясняется неразрывным единством организационных и правовых моментов в советском государственоведении.

Цель диссертации заключается в том, чтобы на основе научного анализа действующей системы советского государственного управления дать характеристику конкретных путей и форм участия народа в его осуществлении. Это предполагает выяснение основных организационных форм этого участия, роли общественности в управлении государством, основ взаимодействия государственного и общественного управления. Указанный круг вопросов позволяет проанализировать избранную в качестве темы исследования проблему в ее современном состоянии, а также обнаружить основные тенденции ее дальнейшего развития. На этой основе наряду с теоретическими обобщениями в диссертации формулируются рекомендации и предложения, направленные на совершенствова-

ние действующего законодательства, а также взаимоотношений органов государственного управления и общественности.

Диссертация написана по материалам, характерным для современного этапа коммунистического строительства, дающего наиболее разнообразные формы участия народа в государственном управлении. Ясно, однако, что в настоящее время далеко не во всех случаях возможно дать исчерпывающую характеристику всех сторон общественного участия в государственном управлении. Жизнь, безусловно, будет вносить свои коррективы в наши нынешние взгляды и представления. Отсюда ясна трудность освещения многих вопросов темы, определяемая также и многообразием предмета исследования.

Диссертация состоит из введения, пяти глав и заключения.

* * *

В первой главе исследуется круг вопросов, связанных с выяснением характерных черт советского государственного управления.

Прежде всего рассматривается вопрос об общенародном государстве. Отправляясь от положений творческого марксизма-ленинизма, автор обосновывает вывод о том, что возникновение общенародного государства полностью соответствует периоду развернутого строительства коммунизма и ленинской формуле о том, что социалистическое государство не является государством в полном смысле².

Общенародное государство является высшим этапом в развитии социалистической государственности и по существу последним на пути развития общества в систему коммунистического общественного самоуправления. В этой связи анализируются его особенности. В частности, подчеркивается, что в условиях общенародного государства, не осуществляющего диктатуру какого-либо класса, характерным становится непосредственное участие народа в решении и практическом осуществлении повседневных мероприятий государственного и общественного значения. В силу этого отчетливо обнаруживается переход от задач содействия, которые ранее были в основном свойственны различным общественным формированиям, к прямому осуществлению общественностью задач управления государственными делами в соответствующих организационных и правовых формах. Этот процесс наиболее ярко проявляется в деятельности общественных организаций, причем именно всех, а не отдельных, как это было ранее. При

² См. В. И. Ленин. Соч., т. 25, стр. 435.

этом подчеркивается, что именно в период развернутого строительства коммунизма возникло много новых общественных организаций, активно действующих в различных областях хозяйственного и культурно-политического строительства. Одновременно в еще большей степени активизируется работа по дальнейшему привлечению народа к участию в управлении делами государства, о чем свидетельствует бурный рост организаций общественной самодеятельности. Участие трудящихся приобретает все более четкий характер непосредственной работы наряду с госорганами по всем направлениям коммунистического строительства.

В диссертации подчеркивается также, что было бы неправильным видеть процесс развития демократии только в области деятельности негосударственных организаций, а также полагать, что повышение роли общественности в жизни страны есть единственный путь дальнейшего развертывания всенародной демократии. В этой связи обращается внимание на то обстоятельство, что в условиях общенародного государства и всенародной демократии неизбежно и объективно обоснованно процесс демократизации активно распространяется на государственный аппарат, причем одной из сторон этой проблемы является последовательное развитие демократических общественных начал в организации и деятельности госорганов. Эти начала в прошлом не проявлялись так отчетливо и широко, как сейчас.

Исследование этих вопросов позволяет автору сделать вывод, что в период развернутого строительства коммунизма можно видеть уже четко сложившиеся, хотя и отдельные, начала общественного управления. В частности, передача ряда функций, ранее принадлежавших органам государственного управления, в ведение общественных организаций приводит к тому, что определенная часть задач по управлению государственными и общественными делами уже сейчас осуществляется на общественных началах. В этом проявляется переплетение черт государственного и общественного управления, свойственное периоду развернутого строительства коммунизма, а сама передача функций в ведение общественности стала на современном этапе закономерностью. Усиление этого процесса, намечаемое Программой КПСС, способствует дальнейшему развитию демократических качеств системы управления делами общенародного государства.

Далее анализируется вопрос о причинах сохранения государства в современных условиях, о путях его укрепления и отмирания.

Представляется, что дальнейшее укрепление общенародного государства идет по пути всемерного усиления тех качеств, которые присущи ему как политической организации самих трудящихся, как органу выражения интересов и воли всего народа, т. е. тех качеств, которые при коммунизме станут всеобъемлющими. Одновременно укрепление государства за счет его все более усиливающейся демократизации есть процесс его отмирания. «Привлекая к постоянному и непрерывному участию в управлении государством массовые организации трудящихся, — указывал В. И. Ленин, — она (т. е. советская демократия. — Ю. К.) начинает немедленно готовить полное отмирание всякого государства»³. Укрепление государства предполагает также совершенствование работы всех его органов, укрепление государственной дисциплины и т. п.

Далее исследуются существующие понятия «государственный аппарат» и «механизм государства» применительно к современным условиям. Автор приходит к выводу о возможности постановки вопроса о «механизме» общенародной власти как категории, позволяющей отразить новые качества, присущие общенародному государству, в том числе возможность выступления от его имени общественных организаций. Это связано прежде всего с тем, что понятие «механизм государства» акцентирует внимание на принудительной стороне государственной власти, а не на всей совокупности средств (организаций), с помощью которых (через которые) государство осуществляет свои функции, т. е. на всем том, что так или иначе служит указанной цели (способствует практической реализации функций или непосредственно участвует в ней). По мнению автора, деятельность государственных и негосударственных организаций в области реализации функций общенародного государства более точно и полно охватывается понятием механизма общенародной власти, позволяющим рассмотреть и негосударственные элементы этой власти. В этой связи анализируются понятия «организации» и «учреждения», а также исследуется вопрос о роли хозяйственных предприятий в процессе реализации функций общенародного государства как материальной базы осуществления хозяйственно-организаторской функции.

Далее исследуется вопрос о понятии и содержании советского государственного управления. При этом выясняется соотношение управления в широком смысле и собственно

³ В. И. Ленин. Соч., т. 28, стр. 444.

государственного управления, под которым понимается исполнительная и распорядительная деятельность органов государственного управления, состоящая в практическом исполнении советских законов в процессе непосредственного руководства хозяйственным и культурно-политическим строительством. Это понятие подробно обосновывается на базе выявления основных и неосновных направлений деятельности госорганов; критически анализируется широкое понятие управления, не учитывающее вспомогательный характер управленческой деятельности органов суда, прокуратуры и, частично, органов государственной власти. Исполнительная и распорядительная деятельность органов государственного управления имеет значение самостоятельного вида государственной деятельности, в то время как управление по линии внутренней подчиненности (внутри данного коллектива) имеет место в любом соответствующим образом организованном коллективе людей, в том числе и внутри негосударственных организаций. Формулируется также положение о том, что в период развернутого строительства коммунизма отчетливо проявляется новое содержание государственного управления, в осуществлении которого преимущественное значение имеет руководство развитием экономики. Именно эта сторона управленческой деятельности всемерно совершенствуется в последние годы. Прямая связь этого вида государственной деятельности с развивающимися экономическими процессами определяет собой роль аппарата управления в создании материально-технической базы коммунизма. При освещении вопросов, связанных с содержанием государственного управления, выделяются две основные линии: а) исполнительно-распорядительная деятельность исполнительного аппарата Советов; б) исполнительно-распорядительная деятельность неподчиненного Советам непосредственно управленческого аппарата.

В следующем параграфе рассматривается вопрос о связи государственного управления с народом. При этом подчеркивается и объясняется, почему именно в этой области государственной деятельности обнаруживается наибольшее число конкретных и четко выраженных организационных форм участия граждан. Это объясняется прежде всего органической связью системы государственного управления с Советами, организующими широкое вовлечение народа в управление делами государства. Не менее важное значение имеет широта и многообразность системы органов управления, что позволяет охватить все участки созидательного труда советского народа. Реальные возможности для тесного сотрудничества ор-

ганов государственного управления с трудящимися определяются также тем, что они непосредственно руководят предприятиями и учреждениями, призванными удовлетворять повседневные нужды широких слоев населения, что на этих предприятиях и в учреждениях трудятся миллионы людей, что, наконец, работа органов управления протекает на глазах народа.

Подробно исследуется актуальный вопрос о соотношении на данном этапе представительных и исполнительных органов (на примере местных Советов). Советы осуществляют единство функций государственной власти и исполнительных функций, так как сами и из своего состава формируют исполнительный аппарат, подконтрольный и подотчетный им. Советы и их исполнительные органы составляют единую систему народного самоуправления. В силу этого единства представительные органы на местах являются органами власти и управления, однако они осуществляют функции управления главным образом в опосредствованных формах, т. е. с помощью специально образуемых ими исполнительно-распорядительных органов, которые на данном этапе могут быть и негосударственными (общественные отделы исполкомов). Без исполнительного аппарата Советы в настоящее время не смогли бы действовать в качестве государственных органов. При всем этом, конечно, нужно учитывать, что степень осуществления представительными органами непосредственных функций управления зависит от места, занимаемого ими в системе Советов, а также то, что значительная часть органов управления в настоящее время не связана непосредственно с Советами. Представляется, что главным образом роль местных Советов как органов управления выражается в том, что: а) расширяется их исключительная компетенция, б) усиливается контроль с их стороны за работой исполнительного аппарата, в) повышается активность депутатов и постоянных комиссий, г) усиливаются возможности Советов самостоятельно и в рамках Конституции решать проблему конкретного распределения компетенции между собой и своим исполнительным аппаратом.

Суть проблемы взаимоотношений местных Советов и их исполнительных органов состоит в установлении разумного соотношения деятельности по руководству хозяйством и культурой, осуществляемой платным аппаратом, с деятельностью на общественных началах. Следовательно, постепенно развивается и крепнет общественная основа управления хозяйственным и культурно-политическим строительством, и в этом

смысле аппарат управления все в большей степени соединяется с Советами, в организации и деятельности которых эта основа в настоящее время наиболее четко выражена. С указанных позиций исследуется вопрос о роли постоянных комиссий местных Советов в управлении хозяйством и культурой. При этом главное заключается в том, чтобы обеспечить деловые контакты этих комиссий с платным отраслевым аппаратом управления. В этой связи анализируется существующая разнообразная практика передачи постоянным комиссиям функций отраслевых отделов и наделения их полномочиями властного характера. Автор исходит из того, что нельзя чрезвычайно прямолинейно понимать вопрос о повышении их роли в сфере непосредственного управления, сводя его решение к простому превращению комиссий в чисто административный орган. Нельзя забывать, что постоянные комиссии могут лишь в конечном итоге заменить собой штатный отраслевой аппарат.

Наконец в первой главе рассмотрен вопрос о соотношении государственного и общественного управления. Понятие общественного управления охватывает деятельность общественных организаций по выполнению переданных в их ведение функций госорганов, их деятельность в сфере государственного управления, не связанную с передачей указанных функций, а также деятельность по управлению внутренними делами данной организации. Общность государственного и общественного управления, определяемая их вхождением в систему социалистической демократии, диктует необходимость тесной взаимосвязи органов государственного управления и общественных организаций. Далее исследуются различия между государственным и общественным управлением, в связи с чем анализируется понятие органа государства и характеризуются государственно-властные полномочия.

Рассматриваются также основные черты органов, создаваемых общественными организациями, сопоставляются государственные и общественные служащие.

Особенностью нынешнего периода является то, что общественное управление развивается наряду с существующим государственным управлением в тесном взаимодействии с ним. Подобное параллельное существование этих двух систем определяет их взаимное влияние друг на друга, в результате которого все более отчетливо пробивает себе дорогу будущая организация общественной жизни. Коммунистическое общественное самоуправление возникнет, однако, не само по себе, не как результат административной замены системы государ-

ственного управления, а вследствие постепенных изменений в ней под воздействием разворачивающихся принципов и конкретных форм общественного управления.

* * *

Во второй главе исследуется сущность ленинского принципа участия масс в советском государственном управлении.

В главе приводятся многочисленные высказывания В. И. Ленина о демократизме Советской власти, о путях вовлечения трудящихся в государственное управление, а также нормативные акты Советского государства, в которых закрепились ленинские идеи. Обосновывается мысль о том, что последовательное проведение в жизнь ленинских идей об активной роли трудящихся в социалистическом строительстве и в государственном управлении является центральным пунктом Программы КПСС в области политического развития социалистической государственности. Все то, что осуществляется в наши дни в этой области на основе полной и окончательной победы социализма, красноречиво свидетельствует о силе и жизненной правде ленинских слов о том, что после победы социалистической революции политической формой государства «...является самая полная демократия»⁴.

Говоря об участии масс в государственном управлении, нельзя не учитывать, что и в условиях социалистического общенародного государства успешно действует специальный аппарат управления, представляющий собой систему различных административно-управленческих органов, в которых практически и повседневно работают государственные служащие. Пока не построен коммунизм, нельзя обойтись без органов государства, без платного государственного аппарата, состоящего из людей, для которых выполнение функций управления является их основной профессией. Это присуще и общенародному государству, несмотря на то что в условиях его существования платный аппарат сокращается еще более интенсивно, чем ранее. В этом отношении принципиальное значение приобретает сформулированное в Программе КПСС положение о необходимости постоянного сокращения государственного платного аппарата, чтобы навыками управления овладевали все более широкие массы и работа в этом аппарате в перспективе перестала быть особой профессией. В условиях существования общенародного государства дело обстоит таким образом, что граждане постепенно и все более

⁴ В. И. Ленин. Соч., т. 25, стр. 369.

широко вовлекаются в дело государственного управления. В. И. Ленин указывал, что нужно, чтобы все учились управлять, что исторически важно бороться за эту гигантски трудную задачу⁵. Весь ход развития социалистического общества, процесс превращения государства диктатуры пролетариата в общенародное государство, во всенародную организацию труженников социалистического общества наглядно свидетельствует о последовательном и все более полном ее решении. XXII съезд КПСС подчеркнул, что мы близки к осуществлению выдвинутой В. И. Лениным цели — привлечь всех без исключения граждан к выполнению государственных функций. Становление всенародной социалистической демократии и дальнейшее ее развитие приведут в конечном счете к поголовному участию народа в государственном управлении, и тогда это управление перестанет быть таковым, и постепенно наряду со всей системой социалистической государственности превратится в коммунистическое общественное самоуправление. В этой связи интересно отметить, что еще в 1918 г. В. И. Ленин по существу сформулировал задачу и пути перехода к коммунистическому общественному самоуправлению⁶.

Анализируя проблему участия масс в государственном управлении, следует исходить из учета ряда важных обстоятельств. Прежде всего в нынешних условиях участие населения в управлении не может быть всеобъемлющим, ибо не созданы все необходимые предпосылки для этого. Еще существует государство и государственный аппарат. Весь советский народ осуществляет управление хозяйственным и социально-культурным строительством прежде всего через этот аппарат, полностью выражающий его волю и интересы. Следовательно, когда речь идет об участии народа в управлении, подразумевается та значительная часть населения, которая не работает в аппарате государственного управления. Поэтому в нынешних условиях участие трудящихся есть сопутствующая работе специального аппарата управления категория. В силу этого в диссертации акцентируется внимание именно на участии народа в государственном управлении; что логично вытекает из факта существования государственного самоуправления общественным самоуправлением; при коммунистическом общественном самоуправлении народ будет непосредственно и самостоятельно осуществлять управление во всем его многообразии.

⁵ См. В. И. Ленин. Соч., т. 27, стр. 110.

⁶ См. там же, стр. 130.

Нельзя также не учитывать и то, что между социалистическим обществом и гражданами нередко возникают противоречия в связи с тем, что в сознании и поведении определенной части граждан еще проявляются различные пережитки прошлого (индивидуализм, равнодушие к людям и общественным делам, тунеядство и пр.). Эти противоречия носят преходящий характер. Однако, говоря об участии советских граждан в государственном управлении, следует иметь в виду передовых представителей народа с высоким уровнем общественной сознательности. Отдельные граждане в силу присущего им индивидуализма сами ставят себя вне активного участия в делах управления. Наконец в отношении небольшой группы граждан государство вынуждено в целях их перевоспитания применять меры принудительной изоляции. Программа КПСС, как известно, ставит быстрое и успешное решение задач строительства коммунизма в прямую зависимость от уровня сознательности членов общества.

При коммунизме участие в самоуправлении станет для каждого человека такой же внутренней потребностью, как и труд.

С выполнением задач коммунистического строительства и неуклонным ростом общественной сознательности граждан связано поступательное усиление роли народа в жизни страны и в управлении ее делами. Претворение в жизнь ленинского принципа участия масс в управлении позволило обеспечить активное сотрудничество трудящихся с органами государственного управления при решении стоящих перед ними разнообразных и сложных задач. Все это привело к тому, что в настоящее время в осуществлении задач управления общественными делами наряду с органами государственного управления участвуют на основе высокой политической сознательности и общественной заинтересованности безвозмездно, на общественных началах, широкие слои населения.

Говоря о значении ленинского принципа участия масс в государственном управлении, необходимо исходить из того, что последовательная его реализация оказывает неоценимую помощь аппарату управления в организации его работы, сближает этот аппарат с народом. Широкое вовлечение трудящихся в государственное управление воспитывает у них необходимые навыки этой работы, повышает их сознательную заинтересованность в правильном решении всех возникающих в связи с осуществлением задач управления вопросов. Следовательно, ленинский принцип участия трудящихся в государственном управлении: а) способствует улучшению работы

аппарата управления; б) способствует массовому обучению народа навыкам работы по управлению. Естественно, что эти две стороны, характеризующие значение, а тем самым и сущность указанного принципа, неразрывны. Постоянное общение с народом, практическое участие трудящихся в повседневной деятельности органов управления, реальное участие общественных организаций в осуществлении государственных функций — все это закономерно и существенно влияет на стиль работы аппарата управления, который все в большей степени «заимствует» методы, свойственные негосударственным организациям.

Прямым выражением нового звучания ленинского принципа участия масс в государственном управлении является передача функций госорганов в ведение общественных организаций. Учитывая это, можно сделать вывод, что в результате реализации этого принципа и всемерного повышения роли общественных факторов в системе государственного управления, приобрели характер совершенно определенных тенденций: а) постепенная передача части функций, осуществляемых органами государственного управления, в ведение общественных организаций, что приводит к известному сокращению сферы деятельности этих органов; б) всемерное развитие общественных начал в той части деятельности по управлению хозяйственным и социально-культурным строительством, которая составляет компетенцию органов государственного управления.

Далее рассматривается вопрос о соотношении принципа участия масс с другими принципами советского государственного управления — вопрос, пока еще не освещенный в юридической литературе с достаточной полнотой. На основе новейших материалов анализируется тесная связь между демократическим централизмом и участием масс в управлении, а также аналогичная связь в области действия принципов равноправия национальностей, социалистической законности и планирования.

Большое внимание отводится выяснению роли КПСС в проведении в жизнь принципа участия масс в советском государственном управлении. Подлинно народная партия, какой она является, видит решающие источники своих сил в народе, в его постоянной поддержке. В соответствии с этим партия при проведении любого мероприятия — от революционного захвата власти в стране до повседневных мер по дальнейшему развитию социалистического народного хозяйства и культуры — исходит прежде всего из того, что без помощи

и поддержки масс, без их активного вовлечения в борьбу за проведение намеченной программы действительного успеха добиться невозможно. В диссертации делается попытка проследить многостороннюю деятельность партии как в период, предшествующий победе Великой Октябрьской социалистической революции, так и в последующие годы.

В связи с этим анализируются соответствующие партийные документы. Особо акцентируется внимание на значении борьбы партии за преодоление вредных последствий культа личности. Освещается также деятельность КПСС по выработке наиболее совершенных образцов общественного самоуправления. Необходимое внимание уделяется борьбе партии с различного рода анархо-синдикалистскими извращениями сущности ленинского принципа участия трудящихся в государственном и прежде всего в хозяйственном управлении.

* * *

В третьей главе анализируются организационные формы участия трудящихся в советском государственном управлении. Этот анализ является первоначальным условием выяснения роли общественности в области государственного управления на современном этапе, поскольку трудящиеся вовлекаются в систему социалистического управления не стихийно, а на организованной основе, по определенным каналам. Именно в силу этого В. И. Ленин особо ставил вопрос о новых организационных формах для решения задачи широкого привлечения трудящихся к работе по управлению государством⁷.

Говоря об общественности, следует подразумевать не только общественные организации трудящихся, но и другие конкретные формы, далеко не всегда совпадающие с деятельностью коллективов, перечисленных в ст. 126 Конституции СССР. Следовательно, ленинский принцип участия масс в государственном управлении раскрывается с наибольшей полнотой и всесторонностью на основе анализа всех организационных возможностей, которыми располагает для этого советская общественность. Поэтому первоначально следует выделить индивидуальные и коллективные формы участия трудящихся в государственном управлении. Эта классификация базируется на четко выраженном критерии: усилия одного советского гражданина или соответствующего коллектива.

Особого внимания заслуживает вопрос о коллективных формах.

⁷ См. В. И. Ленин. Соч., т. 28, стр. 361.

Общим признаком для всех таких форм является их негосударственный характер. Однако этого недостаточно. Понятие общественной организации как негосударственного объединения граждан, а также практика советского строительства дают необходимые основания для вывода о существовании различных видов организованных коллективов граждан, которые охватываются общим понятием советской общественной организации, но различаются по степени организационного оформления. В соответствии с этим выделяются следующие конкретные формы коллективного участия граждан в советском государственном управлении: а) массовые общественные организации, б) организации общественной самодеятельности, в) общественные органы, г) собрания трудящихся (группы граждан).

Конечно, организационные формы участия трудящихся в советском государственном управлении не являются раз навсегда данными. Они постоянно развиваются и совершенствуются.

Одновременно предпринимается попытка классифицировать указанные формы по иным признакам: по отношению их к той или иной отрасли управления, по участию в работе конкретных государственных органов и т. п.

Специально рассматривается вопрос об индивидуальном участии граждан в государственном управлении. Отправляясь от конституционных основ правового положения граждан, диссертант подходит к анализу их административно-правового положения, подчеркивая производный от конституционного характер прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления. В этой связи рассматривается вопрос об административно-правовых отношениях, субъектами которых являются граждане. Исходя из предложенной в юридической литературе классификации этих отношений⁸, диссертант анализирует ряд других, имеющих важное политическое значение и получающих все большее распространение: отношения, возникающие в связи с выполнением гражданами общественных обязанностей в области государственного управления, поскольку они не связаны с реализацией чисто субъективных прав (дружинники, общественные контролеры и т. п.); отношения, связанные с рассмотрением органами управления заявлений граждан, которые отличаются по своему содержанию от жалоб; отношения, возникающие на

⁸ Ц. А. Ямпольская. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях. Сб. «Вопросы советского государственного права». Изд-во АН СССР, 1959, стр. 145—148.

основе обращения граждан к органам управления или к их представителям за содействием. Отношения, в которых граждане являются одной из сторон, могут быть как правовыми, так и неправовыми. Придание им юридической окраски в смысле установления юридических обязанностей органов управления и должностных лиц и ответственности за их невыполнение позволит еще больше усилить охрану прав и законных интересов граждан, а также повысить авторитет общественного мнения.

В диссертации критически анализируется утверждение о возможности административно-правовых отношений между двумя гражданами, не учитывающее их моральный характер. Далее анализируются административные права граждан, многие из которых, мыслимые в качестве реальных, не всегда четко закрепляются законодательством. К их числу относятся права: свободного волеизъявления во всенародном голосовании, а также и обсуждении проектов законов и решений; быть избранным в состав любого представительного органа; быть избранным или назначенным на соответствующие должности в государственных учреждениях, предприятиях, органах; быть избранным в любой общественной орган, в любую организацию общественной самодеятельности; на осуществление контроля за деятельностью госорганов; обращения в любой госорган по вопросам общественного и личного характера; свободной критики работы госорганов; участвовать в работе местных органов управления (гласность). Одной из гарантий указанных прав является защита со стороны государства общественно-полезной деятельности граждан.

Право граждан на объединение в общественные организации не может быть оторвано от их права создавать на основе закона новые организации, от материальных и иных гарантий деятельности общественных организаций, от определяемых в законном порядке функций общественных организаций в области государственного управления.

Далее исследуется вопрос о характерных чертах массовых общественных организаций или общественных организациях в собственном смысле слова. Ст. 126 Конституции СССР дает основание для решения вопроса о цели объединения граждан, а также о негосударственном характере этого объединения. Вместе с тем общественным организациям присущ добровольный принцип объединения и самодеятельный характер. Несмотря на различие конкретных целей объединения трудящихся в общественные организации, а также задач каждой из них, все они имеют ряд общих черт,

2.4.10.1

230755

Центральная научная.
БИБЛИОТЕКА
Академии наук Киргизской ССР

к числу которых относятся: добровольность объединения, отношения членства внутри общественной организации, участие всех членов организации в управлении ее делами, наличие выборных коллегиальных органов управления, материальное участие членов организации в создании ее имущественной базы, наличие устава организации, стройная организационная система. В существующей юридической литературе столь подробный анализ черт общественных организаций отсутствует. В диссертации рассматриваются также особенности проявления указанных черт применительно к отдельным видам общественных организаций, а также анализируется юридическая литература по вопросу о системе массовых общественных организаций. Общественные организации далее классифицируются по территориальному масштабу организации, по масштабу деятельности, по отношению к отраслям хозяйственного и социально-культурного строительства, по характеру членства, по характеру задач, реализуемых в отношении членов организации. В этой связи рассматривается также вопрос о производственном принципе в построении общественных организаций.

В диссертации акцентируется внимание на чисто внутренних задачах и целях массовых общественных организаций, определяемых их уставами, а также на их внешних функциях. В зависимости от характера задач решается вопрос о правовом положении общественных организаций. Успешное решение внутренних задач является необходимой предпосылкой повышения роли общественных организаций во вне, ибо последнее целиком зависит от уровня самостоятельности и организации данного коллектива граждан. В свою очередь развитие внешних функций приводит к изменениям природы велений общественных организаций, определяемым тем не менее не волей организаций, а волей государства.

Следующим объектом исследования являются организации общественной самостоятельности или, как их нередко называют, самостоятельные организации населения. Это коллективные формы объединения граждан, которые создаются непосредственно в системе местного советского управления. Под ними понимаются различного рода комитеты, советы и комиссии, создаваемые на общественных началах самими гражданами. Формируются они на выборных началах и не имеют признаков четко организованного коллектива граждан, что свойственно для массовых общественных организаций. Не знают они и отношений членства. Для организаций общественной самостоятельности характерно следую-

щее: фактически они выступают в роли своеобразных общественных органов, которые невозможно рассматривать в отрыве от коллектива граждан, их формирующих (например, домком избирается жильцами дома). Сочетание этих двух моментов и создает фундамент понятия организации общественной самостоятельности. Она выражает в своей деятельности интересы общественности, но сама общественность при этом не является четко организационно оформленным коллективом граждан. Здесь база, на основе которой формируется данный коллектив, иная: совместное проживание в одном доме, совместное обучение детей в одной школе и т. п. Таким образом, налицо определенная группа граждан в органическом сочетании с создаваемыми ею представительными общественными органами.

В диссертации рассмотрен также вопрос о неюридическом характере норм, содержащихся в Положениях об организациях общественной самостоятельности, о территориальных самостоятельных организациях, о постоянно действующем характере этих организаций, о их видах (по отраслям управления, по конкретному порядку образования, по составу, по характеру непосредственных связей с соответствующими звеньями системы местного советского управления, по признаку руководства их деятельностью). В связи с этим также критически анализируются литературные источники и соответствующие нормативные материалы. Одновременно формулируется ряд предложений, направленных на совершенствование деятельности организаций общественной самостоятельности и повышение их авторитета.

Общественные органы представляют собой новую организационную форму коллективного участия граждан в осуществлении отдельных задач советского управления. Они имеют ряд специфических особенностей, что позволяет выделить их в самостоятельную группу советских общественных организаций. Главное отличие общественных органов от организаций общественной самостоятельности в настоящее время состоит в том, что они не являются выборными.

В свою очередь это определяется отсутствием их прямой связи с определенными коллективами граждан. Они выступают именно в качестве органов управления, образуемых и действующих на общественных началах. Они не действуют от имени определенных коллективов граждан, что характерно для организаций общественной самостоятельности. Фактически общественные органы действуют от имени соответствующих органов государственного управления (например, обще-

ственные отделы исполкомов) либо от имени советской общест-венности в ее самом широком понимании (например, технико-экономические советы совнархозов, общественный совет медицинского учреждения). Во втором случае общественные органы действуют по представительству тех общественных организаций, которые принимали участие в их формировании, а в первом — непосредственно от имени тех органов государственного управления, при которых они состоят или под руководством которых работают.

При этом, конечно, их общественный характер не утрачивается.

Общественные органы, действующие от имени органа государственного управления, могут быть подразделены в свою очередь на две группы: общественные органы, являющиеся самостоятельными звеньями системы управления (общественные отделы исполкомов), и общественные органы, являющиеся структурными частями соответствующих органов государственного управления (советы при отраслевых органах центрального и местного управления). Указанные выводы основываются на анализе нормативного материала, регулирующего порядок образования и деятельность различного рода общественных органов. Специально исследуется вопрос о порядке образования общественных органов. При этом акцентируется внимание на двух основных аспектах этой проблемы: порядок выдвижения кандидатов в общественные органы и порядок утверждения их состава. На основе критического анализа различных вариантов решения этих вопросов на практике в диссертации обосновывается необходимость единообразного подхода к формированию общественных органов на демократических основах. В этом плане целесообразным представляется установление единого принципа — выдвижение кандидатов в любой общественный орган общественными организациями и коллективами трудящихся. В этих условиях усилятся и станет реальным и контроль общественности за деятельностью своих представителей в общественных органах, а следовательно, и за самими органами.

Далее анализируются характерные черты общественных отделов исполкомов и общественных советов при штатных отделах исполкомов. По общему правилу при отсутствии (упразднении) штатных отделов создаются общественные отделы, а при их наличии общественные советы. Общественные советы являются формой привлечения представителей общественности к повседневной работе отраслевого аппарата управления. На основе обобщения нормативных материалов

и практики подвергается критике взгляд, в соответствии с которым общественным советам отводится роль чисто совещательных органов. Исследование многочисленных Положений о различных общественных отделах исполкомов местных Советов позволяет диссертанту обосновать вывод о необходимости разработки и издания в республиканском масштабе типовых положений о них, что позволит единообразно решить все основные вопросы, связанные с их организацией и деятельностью, и покончить с крайним разнообразием, имеющим сейчас место. Специально рассмотрен также вопрос о взаимоотношении общественных отделов и постоянных комиссий местных Советов. Рассмотрение всех этих и многих других вопросов сопровождается соответствующими рекомендациями и предложениями практического характера.

Наконец рассматривается вопрос о собраниях трудящихся (группах граждан), которые представляют собой временные организационные объединения трудящихся по определенным признакам. Общее, что характерно для них, — все они представляют собой собрания коллективов граждан, созываемые, как правило, соответствующими органами государственного управления. Основания для их созыва могут быть различными (совместное проживание в одном доме, совместная работа и т. п.). В данном случае речь идет о таких собраниях, которые созываются не на основе членства в той или иной общественной организации. Далее анализируются конкретные формы этих собраний (хозяйственные акты, сельские сходы, покупательские конференции и т. п.), иллюстрируется их роль в решении важных вопросов государственного управления, а также исследуются их отличия от других организационных форм коллективного участия трудящихся в советском государственном управлении.

Изложенное позволяет диссертанту сделать вывод о том, что собрания являются конкретной формой выражения интересов граждан, а также конкретной формой периодического выявления органами государственного управления общественного мнения по тому или иному вопросу хозяйственного и социально-культурного строительства.

* * *

Четвертая глава посвящена выяснению роли общественности в советском государственном управлении на современном этапе.

По существу это вопрос об основных направлениях обще-

ственного влияния на систему советского государственного управления.

Анализ особенностей проявления роли общественности в этой области советской государственной деятельности позволяет выделить два основных направления: а) привлечение общественности к работе органов государственного управления; б) самостоятельное осуществление общественностью отдельных задач в области государственного управления. Эта общая классификация позволяет получить необходимую характеристику не только степени участия трудящихся в государственном управлении, но и природы этого участия (в том числе и в юридическом аспекте). В свою очередь привлечение общественности к работе органов государственного управления осуществляется по многим направлениям, среди которых выделяются следующие: привлечение общественности к обсуждению вопросов государственного управления; привлечение общественности к осуществлению принятых органами государственного управления решений; привлечение общественности к осуществлению контроля за исполнением принятых решений. По всем указанным направлениям можно проследить повседневную совместную деятельность органов государственного управления и советской общественности. Самостоятельное осуществление общественностью отдельных задач в области государственного управления, непосредственно связанное с повышением роли общественных организаций в хозяйственном и социально-культурном строительстве, выражается главным образом в следующем: проведение ряда мероприятий в области государственного управления на основе их согласования с общественностью; участие представителей общественности в работе органов государственного управления в качестве членов этих органов с решающим голосом; совместное решение вопросов государственного управления органами государства и органами общественных организаций; параллельное осуществление органами государства и общественными организациями соответствующих задач в области хозяйственного и социально-культурного строительства; непосредственное осуществление общественными организациями отдельных задач государственного управления.

Основное различие между формами привлечения и формами самостоятельного участия состоит в том, что в первом случае речь идет о рекомендательном характере общественного мнения, в то время как во втором случае предложения (решения) общественных формирований нередко приобрета-

ют обязательную силу и в определяемых законом случаях должны исполняться государственными учреждениями и гражданами. При этом степень самостоятельности общественности в известной мере условна, поскольку в большинстве случаев и здесь наблюдается совместная деятельность госорганов и общественности. Тем не менее в подобных случаях роль общественности не может быть сведена только к оказанию содействия госорганам, поскольку голос представителей общественности играет решающую роль. Конечно, не все функции общественных организаций можно рассматривать в качестве прямого выражения их самостоятельной роли в осуществлении задач государственного управления. В то же время можно говорить о различной степени проявления этой самостоятельности (первоначальные и высшие формы).

Далее на основе анализа нормативных материалов и практики исследуются различные формы привлечения общественности к работе органов государственного управления. Прежде всего органы государственного управления в целях нахождения наиболее правильного решения соответствующей проблемы опираются на коллективный опыт, на мнение общественности. При этом трудящиеся непосредственно или через своих представителей имеют возможность оказывать влияние на процесс издания государственных актов.

Конкретные формы привлечения общественности к обсуждению вопросов государственного управления рассматриваются по трем направлениям: а) привлечение широкой общественности к обсуждению основных проблем государственного управления; б) привлечение общественности к обсуждению проектов решений, принимаемых госорганами; в) совместное рассмотрение некоторых вопросов государственного управления госорганами и общественностью. При характеристике форм массового обсуждения вопросов или проектов решений выделяются три основных направления: обсуждение соответствующих вопросов в первичных производственных и иных коллективах, в рамках отраслей управления и всенародное обсуждение. Особо подчеркивается и иллюстрируется примерами обязательность в ряде случаев для органов государственного управления совместного с общественностью рассмотрения соответствующих вопросов до их окончательного решения.

Важное значение имеет проведение собраний представительного актива граждан городов, городских районов и т. п. для обсуждения важнейших вопросов местной жизни. Конечно, при этом необходимо учитывать специфику населенных

пунктов, ибо общие собрания граждан типа сельских сходов возможно проводить только в небольших населенных пунктах. Поэтому критически анализируется предложение о необходимости предусмотреть в Конституции СССР права и обязанности местных Советов по созыву и проведению народных собраний, так как в крупных городах, а тем более в масштабе района их созыв практически невозможен. На этой основе делается вывод о том, что развитие должны получить собрания по производственному принципу, а также собрания в сравнительно небольших поселениях. Что касается собраний городского, районного и пр. актива, то они должны созываться на основе представительства коллективов граждан, а не учреждений и предприятий, как это происходит сейчас.

Привлечение общественности к осуществлению принятых органами государственного управления решений фактически означает ее участие в повседневной деятельности по управлению хозяйственным и культурным строительством. Эта форма совместной деятельности общественности и госорганов иллюстрируется многочисленными примерами из практики массовых общественных организаций, организаций общественной самодеятельности и общественных органов, свидетельствующими о практическом и постепенном слиянии аппарата управления с массами.

В системе советского государственного управления осуществление контроля основывается на широком привлечении к этой работе представителей общественности⁹. И в этой области наблюдается тесное взаимодействие госорганов и советской общественности. В диссертации анализируются контрольные функции различных общественных формирований. При этом высказываются предложения об усилении народного контроля за деятельностью государственных служащих и ответственности последних перед народом. Анализ различных организационных форм общественного контроля позволяет выделить первоначально две их основные группы: контроль общественности, осуществляемый по всем или многим вопросам государственного управления (например, контроль профсоюзов), и общественный контроль специального назначения (например, общественные контролеры на транспорте). В зависимости от характера и направленности контрольных функций организационные формы общественного контроля подразделяются на следующие группы: а) формы общественного контроля, осуществляемые общественными организациями в их

⁹ См. В. И. Ленин. Соч., т. 32, стр. 366.

собственных рамках (например, лавочные и столовые комиссии потребительской кооперации; б) формы общественного актива специальных государственных контрольных органов (например, общественные инспектора госторгинспекции); в) формы общественного контроля, осуществляющие контрольную деятельность самостоятельно под руководством общественной организации и без вмешательства со стороны госорганов (профсоюзный контроль в области торговли); г) общественный контроль в системе партийно-государственного контроля. Рассматривается также вопрос о полномочиях общественных контролеров.

Решения ноябрьского (1962 г.) Пленума ЦК КПСС о создании единой системы партийно-государственного контроля открывают еще более широкие возможности для привлечения трудящихся к контрольной работе. Создание единых партийно-государственных контрольных органов не влечет за собой упразднения всех существующих организационных форм общественного контроля и создание какой-то унифицированной, т. е. единой для всех общественных организаций формы общественного контроля. Соединение партийно-государственного и общественного контроля осуществляется в других формах (например, группы содействия и т. п.). В этих условиях комитеты партийно-государственного контроля должны стать подобно органам ЦКК — РКИ организационно-методическими центрами по объединению и направлению общественного контроля. В диссертации формулируются предложения, направленные на дальнейшее расширение связей комитетов партийно-государственного контроля с общественностью, на повышение роли Советов депутатов трудящихся в развитии идей народного контроля.

При рассмотрении вопроса о самостоятельном осуществлении общественностью отдельных задач в области советского государственного управления диссертант анализирует соответствующий нормативный материал и практику деятельности общественных организаций. В этой связи ставится вопрос о необходимости закрепления правила, в соответствии с которым решения госорганов, не получившие согласия общественности в тех случаях, когда таковое является обязательным, должны признаваться недействительными; о принятии общественностью решений по отчетам и сообщениям руководителей учреждений и предприятий, имеющих значение обязательного общественного наказа, и т. п. Совместные акты госорганов и общественности анализируются по следующим основным направлениям: совместные акты по общим

вопросам управления, совместное утверждение положений об общественных формированиях, совместные акты по вопросам организации социалистического соревнования, совместные письма и обращения и т. п. Во всех этих случаях налицо совместное волеизъявление государственных и общественных органов, а также проявление единства действий государства и общественности, их взаимного сотрудничества. Эти акты, поскольку они исходят не только от общественного органа, но и прежде всего от органа государства, являются юридически обязательными. Издаются совместные акты, как правило, по вопросам, имеющим прямое отношение как к общественным организациям, так и к административным органам, поскольку соответствующие юридические обязанности в отношении общественности на представителей государства может возложить только госорган. В диссертации рассматривается также вопрос о юридической природе совместных актов.

Далее исследуются некоторые вопросы передачи функций госорганов в ведение общественных организаций, означающей полное или частичное изменение субъектов руководства. Подчеркиваются в связи с этим следующие важные моменты: а) поскольку речь идет об изъятии соответствующей функции у госоргана, общественная организация может приобрести ее только по воле государства, что не исключает инициативы общественных организаций в постановке вопроса о передаче функций; б) речь идет не о передаче функций общенародного государства, а лишь о передаче некоторых функций, осуществляемых его органами; в) передача функций госорганов возможна не только массовым общественным организациям, но и другим организационным формам коллективного участия граждан в советском государственном управлении; г) как правило, в ведение общественности передаются функции органов государственного управления; д) передача функций может осуществляться в различной степени (частично или полностью). При этом подчеркивается условный характер частичной передачи функций, поскольку фактически в этих случаях наблюдается параллельное осуществление однородных задач по линии государственных органов и по линии общественных организаций (дружины и милиция). Практика знает много случаев, когда такого рода деятельность осуществляется и без передачи функций (например, профсоюзный контроль в области торговли). Условный характер носит и полная передача функций, так как она не означает устранения государства от принципиальных вопросов их осуществления. Параллельная деятельность госорганов и обществен-

ных организаций на основе частичной передачи функций рассматривается в диссертации на примере дружин и милиции, профсоюзов и специальных госорганов в области охраны труда и техники безопасности и т. п. При этом исследуются различные варианты, охватываемые общим понятием частичной передачи функций.

Вопросы полной передачи функций исследуются на примере деятельности общественных организаций в области социального страхования, физкультуры и спорта, лекционной пропаганды. Рассмотрение всех вопросов, связанных с передачей функций в ведение общественности, позволяет обосновать вывод о том, что общественные организации в современный период не только участвуют в работе по управлению государственными делами, но и берут на себя выполнение отдельных функций органов государственного управления.

В этой связи исследуется сущность передачи функций, совокупность условий, позволяющих осуществить эту передачу. Это способствует выводу о том, что для передачи функций характерно постепенное отпадение от аппарата государственного управления таких функций и задач, которые объективно не составляют на данном этапе специфику государственного руководства, которые постепенно приобрели общественный характер. Степень этого характера определяет и степень передачи функций (частичная либо полная).

Далее исследуется характер функций и полномочий общественных организаций. Эта проблема рассматривается в трех аспектах, каждый из которых имеет самостоятельное значение: а) сохраняют ли переданные в ведение общественности функции политический характер или утрачивают его? б) сохраняют ли эти функции государственный характер или перестают быть таковыми? в) изменяется ли в связи с передачей функций характер полномочий общественных организаций? По первому вопросу обосновывается сохранение указанными функциями политического характера, что определяется либо самой возможностью непосредственного осуществления общественной организацией определенных функций в области хозяйственного и социально-культурного строительства, либо наличием в ведении общественной организации определенных полномочий внешневластного характера (дополнительный признак). Вся хозяйственная и культурно-воспитательная деятельность, независимо от того, кто ее осуществляет, есть конкретное выражение политики КПСС.

Вопрос о том, сохраняют ли переданные функции государственный характер, весьма сложен. Его решение на данном

этапе предполагает несколько вариантов: а) функции в связи с их передачей в ведение общественности утрачивают государственный характер (например, общества по распространению политических и научных знаний); б) в отдельных случаях они могут не утрачивать государственный характер (например, государственный надзор в области охраны труда, осуществляемый профсоюзами); в) в некоторых случаях передаваемые функции становятся одновременно и государственными и общественными по своему характеру (например, функции народных дружин), т. е. они носят двуединый характер. Об этом свидетельствует тот факт, что представители общественности могут применять отдельные меры по отношению к третьим лицам, носящие характер, сходный с мерами государственными.

Наконец, третий вопрос. Здесь главное заключается в том, что любая передача функций в ведение общественности предполагает прежде всего изменение методов их осуществления, связанные со спецификой нового субъекта. Предположение об ином неизбежно должно привести к выводу об «огосударствлении» общественных организаций, о «формальной смене вывески». Поэтому совершенно правильной и полностью отвечающей практике является формула, что передача функций не тождественна передаче государственно-властных полномочий¹⁰. Поэтому переданные функции осуществляются методами воспитательной, разъяснительной и предупредительной работы. В этой связи критически анализируются взгляды, в соответствии с которыми переход функции в ведение общественности должен во всех случаях сопровождаться наделением этих организаций всем объемом прав в области административного распорядительства, т. е. стремящиеся чрезмерно преувеличить значение частного элемента в общем процессе повышения роли общественности в жизни страны. Одновременно анализируются отдельные проявления внешне властного характера, свойственные в некоторых случаях полномочиям общественных организаций. В этом плане рассматриваются полномочия по установлению обязанностей для лиц и учреждений, не входящих в систему данной общественной организации, по осуществлению контроля за деятельностью государственных организаций, по применению мер воздействия. При этом подчеркивается два основных момента: а) все эти внешне властные полномочия производны от воли государства;

¹⁰ См. Ц. А. Ямпольская. Основные черты общественных организаций в СССР в современный период. «Советское государство и право», 1961, № 9, стр. 40.

б) все они, за редким исключением, предшествуют применению соответствующими госорганами непосредственного административно-правового воздействия.

Специально анализируется понятие мер «общественного принуждения», в связи с чем характеризуются основные пути сочетания мер государственного и общественного воздействия: применение мер общественного воздействия не только общественными, но и государственными организациями; возможность отказа госорганов от применения юридического воздействия и передачи дела на общественное обсуждение; применение госорганами мер юридического воздействия по инициативе общественности; возможность применения административных штрафов в случаях, когда меры общественного воздействия окажутся недостаточными; совместное рассмотрение вопросов о применении административных штрафов представителями государства и общественности (административные комиссии) и т. п. При этом акцентируется внимание на необходимости учета различной направленности мер общественного воздействия, применяемых общественными организациями (уставные и внешние). Все это свидетельствует о том, что меры юридического и неюридического характера в настоящее время могут применяться как госорганами, так и общественными организациями, что в сфере правовых отношений действие правовых санкций не всегда уже на данном этапе развития нашего общества является обязательным.

Изложенные положения приводят к выводу о том, что вопрос об административных по своему характеру полномочиях, которыми в отдельных случаях могут располагать общественные организации, произведен в конечном счете от того, сохранила ли переданная в их ведение функция государственный характер или нет. В свою очередь от этого зависит и правовой либо неправовой характер указанных полномочий. В настоящее время можно выделить следующие полномочия общественности, не лишенные юридического характера: а) правовые полномочия профсоюзов в области охраны труда, государственного социального страхования, техники безопасности и производственной санитарии; б) некоторые полномочия дружинников. Однако и в этих случаях возможно говорить об условно-правовом их характере, поскольку главным образом речь может идти об обязанностях соответствующих органов и лиц выполнять «предписания» представителей общественности, причем в большинстве случаев эта обязанность носит чисто моральный характер. Отдельные черты государственно-правового характера, свойственные некоторым функ-

циям общественных организаций, определяются: а) передачей в их ведение функций госорганов; б) связанной с этим делегацией властных полномочий; в) возможностью обеспечения принудительной силой государства требований ответственности.

Все это подводит к вопросу о правовых формах деятельности общественных организаций, которые не могут быть сведены только к применению некоторых юридических или близких к ним мер воздействия. Прежде всего следует учитывать деятельность внутри общественной организации и за ее пределами. В первом случае речь идет о регулировании «внутрисоюзной» жизни. Во втором случае имеются в виду отношения между общественными организациями, госучреждениями и гражданами. При анализе нормативных материалов, связанных с деятельностью общественных организаций, прежде всего обращает на себя внимание тот факт, что нормы, регулирующие внутреннюю деятельность общественных формирований, не носят юридического характера; те же нормы, которые касаются внешних взаимоотношений, могут быть и правовыми. Признаками, свидетельствующими о правовом характере деятельности общественных организаций, являются: внешние отношения общественных организаций, соотношение в них прав и обязанностей, установление этих прав и обязанностей нормами социалистического права. Лишь с учетом этих трех признаков можно решить вопрос об отнесении тех или иных действий, совершаемых общественными организациями, к разряду юридических.

В диссертации исследуется вопрос о характере «внутренних норм» общественных организаций, критически анализируется точка зрения, связывающая факт утверждения государством устава общественной организации с приданием правового характера всем содержащимся в нем нормам. Исследуется также вопрос о некоторых юридических сферах в деятельности общественных организаций производственного характера (кооперация), об административно-правовых отношениях, в которых в качестве субъекта могут выступать общественные организации, об ответственности государственных служащих за невыполнение общественных рекомендаций и за пренебрежительное отношение к общественной инициативе. В этой связи предлагается разработка и принятие специального закона «Об обязанностях и ответственности работников государственного аппарата перед народом», а также его примерное содержание.

Юридические формы деятельности общественных органи-

заций рассматриваются по трем основным направлениям: а) в области нормотворчества; б) в области исполнения норм права; в) в области охраны норм права. В тех случаях, когда имеется в виду непосредственное нормотворчество общественных организаций (по внешним вопросам), юридическую силу соответствующие нормы приобретают исключительно на основе санкционирования со стороны государства: а) предварительная санкция; б) последующее утверждение; в) преобразование рекомендаций и предложений общественности госорганом в юридические нормы. О применении норм права общественными организациями речь может идти только в тех случаях, когда данная общественная организация уполномочена на это государством либо она действует в этой области совместно с госорганом.

* * *

Пятая глава диссертации посвящена вопросам взаимоотношений органов государственного управления и общественности. Прежде всего предлагается общая характеристика этих взаимоотношений, основанная на материалах, изложенных в предыдущих главах диссертации. В главе обращается внимание на специальные аспекты этих взаимоотношений, которые важны для характеристики правового положения общественных организаций. В этой связи выделяются и рассматриваются две основные группы: а) взаимоотношения между органами государственного управления и общественными организациями, которыми государство непосредственно не руководит; б) взаимоотношения между органами государственного управления и общественными организациями, которыми государство руководит.

На этой основе анализируются соответствующие нормативные и практические материалы. Далее отчетливо проводится мысль о том, что повышение роли общественных организаций и переход в их ведение ряда функций госорганов ни в какой степени не устраняет необходимости в государственной регламентации основных вопросов деятельности общественности. Здесь важно не только определение перехода функций, взаимоотношений общественных организаций и органов государства, порядка предоставления в распоряжение общественности определенных материальных средств, но и решение вопроса о взаимоотношениях общественных организаций с гражданами, не являющимися их членами, о гарантиях прав представителей общественности, наконец, о формах и методах обеспечения законности в деятельности общественных

организаций. Бояться этого регулирования нет оснований, ибо оно не может сковать инициативу общественности, а, наоборот, будет способствовать организационному закреплению основных форм ее деятельности и повышению ее авторитета, поможет устранить дублирование и параллелизм в общественной деятельности.

Подробно исследуются формы и методы руководства общественной самодеятельностью со стороны местных Советов и их исполнительных органов. При этом подчеркивается, что осуществленная на основе решений ноябрьского (1962 г.) Пленума ЦК КПСС перестройка местного советского аппарата создает новые возможности для совершенствования этого руководства.

В диссертации рассматриваются вопросы взаимодействия местных Советов, профсоюзов и комсомола в руководстве развитием общественной самодеятельности, о роли Советов в этом руководстве, а также постоянных комиссий местных Советов, депутатов и депутатских групп (советов). В этой связи выдвигаются предложения, направленные на улучшение руководства общественной самодеятельностью населения и на укрепление связей местных Советов с населением.

Особо рассматривается вопрос о роли исполкомов местных Советов в руководстве организациями общественной самодеятельности. Основными формами этого руководства являются: образование самодеятельных организаций и общественных органов, утверждение Положений о них, направление их работы, оказание им методической помощи и содействия, контроль за их работой. В этом плане анализируется положительная практика, а также отрицательные моменты. Акцентируется внимание на необходимости устранения дублирования и параллелизма, особенно свойственных деятельности различных самодеятельных организаций.

Последний параграф пятой главы посвящен вопросу о формах влияния общественности на аппарат советского государственного управления. Сейчас еще было бы преждевременным пытаться дать исчерпывающий анализ этих форм, поскольку их активное развитие происходит именно в наши дни. Во всяком случае, совершенно очевидно, что неуклонно возрастает влияние общества на работу государственного аппарата, в процессе которого государство и общество постепенно, но неумолимо, ибо в этом выражается закономерность нашего развития, сливаются. Влияние общественности на аппарат управления практически и все более заметно приводит к тому, что в самом этом аппарате начинаются форми-

роваться определенные черты общественного коммунистического самоуправления. На этой основе происходит демократизация форм и методов государственного руководства: все больший удельный вес приобретает организационно-массовая работа, сокращается сфера непосредственных административных предписаний, сужается сфера государственного принуждения и возрастает роль общественного воздействия и т. п. В этой связи подчеркивается значение убеждения как основного метода советского государственного управления.

Последовательное развитие общественных начал в советском государственном управлении есть результат «обратного» влияния общественности на аппарат управления. Эти начала в настоящее время наиболее четко выражаются: а) в формировании органов государственного управления, б) в повседневной деятельности этих органов, в) в методах их деятельности. При этом обращается внимание на тот факт, что в современных условиях органы государственного управления нередко создаются на основе сочетания в себе представительства государственных и общественных организаций.

Развитие общественных начал в советском государственном управлении связывается далее с борьбой за экономичность государственного аппарата, причем обосновывается мысль о том, что работа по удешевлению и упрощению административно-управленческого аппарата не может быть успешной без участия в ней широкой общественности. В отличие от прежних периодов, когда эта работа в значительной мере проводилась чисто административным путем (сокращение штатов и т. п.), в настоящее время все шире развивается институт внештатной работы в сфере управления, являющийся сейчас новым направлением в борьбе за дальнейшую экономичность аппарата управления.

Далее рассматривается общественное влияние на развитие коллегиальных форм и методов советского управления, которые в период развернутого строительства коммунизма приобретают особо важное значение. Коллегиальность в советском государственном управлении получает развитие не только за счет создания многих органов государственного управления на коллегиальной основе, но и за счет широкого привлечения общественности к работе всех этих органов, как коллегиальных, так и единоначальных.

На основе подробного рассмотрения вопроса о сочетании коллегиальности и единоначалия диссертант делает вывод о том, что в современный период неуклонно расширяются коллегиальные формы организации аппарата органов управ-

ления, развиваются формы постоянного, а не периодического участия общественности в работе органов государственного управления, что единоначалие все в большей степени связывается с процессом исполнения решений, принятых или разработанных с участием соответствующих коллективов, причем свое выражение оно находит в усилении персональной ответственности в процессе этого исполнения. Усилению этих начал в управлении производством служит создание широкопредставительных производственных комитетов на предприятиях.

В связи с рассмотрением вопроса о коллегиальности руководства формулируются предложения, направленные на усиление начал коллегиальности в деятельности центральных отраслевых органов государственного управления.

В заключении формулируются общие выводы по диссертации: а) укрепление госаппарата и расширение участия масс в его деятельности — не взаимоисключающие друг друга категории, а, наоборот, две теснейшим образом связанные стороны одного процесса; б) сущность общенародной власти определяет последовательное и всестороннее развитие ленинского принципа участия масс в советском государственном управлении, укрепление уже сложившихся и становление новых общественных институтов; в) в настоящее время происходит процесс совершенствования системы советских общественных организаций, содержанием которого является не только их организационное укрепление, но и последовательное укрепление их связей с Советами, возрастание руководящей роли КПСС; г) результатом этого процесса, в частности, является расширение круга лиц, участвующих в работе по управлению государственными делами на общественных началах; д) развитие функций и полномочий общественности ни в коем случае не может идти по пути постепенного «огосударствления» общественных формирований. Поэтому неизбежно должны отпасть те их полномочия, которые в настоящее время еще не лишены правового характера; е) процесс передачи функций госорганов в ведение общественных организаций приведет к тому, что значительная часть общественных отношений постепенно перестанет регулироваться нормами социалистического права или будет регулироваться им лишь в общей форме; ж) в самом механизме правового воздействия на общественные отношения все более отчетливо выражаются новые качества, проявляющиеся в том, что государственное принуждение к соблюдению норм права не является основным способом обеспечения их реализации;

з) наблюдается все возрастающее значение совместной деятельности органов государственного управления и общественности, в области которой следует искать реальные пути подготовки необходимых условий для становления системы коммунистического общественного самоуправления; и) по всем направлениям повышения роли общественности происходит постепенное сближение органов государственного управления и общественных организаций, являющееся органической частью общего процесса сближения государства и общества; к) все изменения в системе советского управления, обусловленные неуклонным ростом общественного влияния, носят постепенный характер и всякое ускорение этих процессов было бы искусственным; л) повышение роли общественности в сфере государственного управления ни в коей степени не снимает ответственность со стороны госорганов за состояние дел в той или иной отрасли хозяйственного и культурного строительства. Повышение роли общественности не дает оснований умалять значение госорганов и преждевременно перелagать все их прямые функции на общественность. Сохраняется в этих условиях и роль правового воздействия на те области общественных отношений, в регулировании которых активно и непосредственно участвует общественность.

Естественно, что проблема участия трудящихся в советском государственном управлении в ее современном состоянии еще не позволяет сделать всесторонние выводы. Здесь еще непочатый край работы исследовательского характера. Представляется, однако, что анализ этой проблемы на уровне сегодняшнего дня тем не менее важен и актуален, поскольку он способствует выявлению основных тенденций развития ленинского принципа участия масс в управлении государством. Безусловно, что для этого важно проследить основные пути, по которым социалистическая всенародная демократия развивается в современный период по всем линиям государственной и общественной жизни, по всем направлениям деятельности общенародного государства, в том числе и в области государственного управления. В этом и заключается назначение настоящей диссертации.

СПИСОК

работ, опубликованных по теме диссертации

1. Коллегиальность и единоначалие в советском государственном управлении. Госюриздат, 1956 — 3,6 печ. л.

2. Экономичность — принцип организации и деятельности советского государственного аппарата. Госюриздат, 1957 — 3,5 печ. л.
 3. Прием и рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского государственного управления. Госюриздат, 1959 — 3,5 печ. л.
 4. Добровольные дружины по охране общественного порядка. «Советское государство и право», 1960, № 5 — 1 печ. л.
 5. Органы советского государственного управления (Понятие и конституционная система). Госюриздат, 1960 — 9 печ. л.
 6. Юридический справочник депутата местного Совета. Изд-во МГУ, 1960 — 2 печ. л.
 7. Участие общественности в советском государственном управлении. Тезисы доклада. Изд-во МГУ, 1960 — 0,2 печ. л.
 8. О формах совместных действий органов государственного управления и советской общественности. «Вестник МГУ», серия право, 1961, № 2 — 1 печ. л.
 9. Управление в области административно-политической деятельности Советского государства. Изд-во МГУ, 1961 — по теме диссертации 0,75 печ. л.
 10. XXII съезд КПСС и развитие общественных начал в советском государственном управлении. «Вестник МГУ», серия право, 1962, № 1 — 1 печ. л.
 11. Самодеятельные организации населения. Госюриздат, 1962 — 6,5 печ. л.
 12. Участие общественности в советском государственном управлении. Сб. «Советское государство и общественность в условиях развернутого строительства коммунизма». Изд-во МГУ, 1962 — 2 печ. л.
 13. Юридический справочник депутата местного Совета. Изд-во МГУ, 1962 — 4 печ. л.
 14. Советское административное право. Общая часть. Учебник для юридических вузов. Госюриздат, 1962 (ответственное редактирование и соавторство) — по теме диссертации 4,5 печ. л.
 15. Развитие общественных начал в системе советского государственного управления. «ALLAM ES IGAZGATAS», Венгрия, 1962, № 8 — 1 печ. л.
 16. Ленинский принцип участия трудящихся в советском государственном управлении. Изд-во МГУ, 1962 — 17 печ. л.
 17. Некоторые вопросы государственного управления в условиях социалистического общенародного государства. «Советское государство и право», 1963, № 1 — 1 печ. л.
 18. Некоторые вопросы дальнейшей демократизации советского государственного управления в современный период. Сб. «Вопросы советского административного права на современном этапе». Госюриздат, 1963 — 1 печ. л.
 19. Управление в области социально-культурного строительства. Изд-во МГУ, 1963 — по теме диссертации 1 печ. л.
 20. Юридический справочник хозяйственника. Изд-во МГУ, 1963 — по теме диссертации 0,4 печ. л.
 21. Новый этап в развитии советской демократии. Сб. «Некоторые актуальные вопросы марксистско-ленинской теории». «Высшая школа», М., 1963 — 1 печ. л.
 22. Поговорим еще раз об общественных отделах. «Советы депутатов трудящихся», 1963, № 3 — 0,5 печ. л.
- Всего по теме диссертации опубликовано более 65 печ. л.

Рецензии на опубликованные работы

1. W. Sokolewicz. Organy administracji państwowej. «Gospodarka i administracja terenowa», 1961, № 9 (Польша).

2. O. Bujkova. Organy sowietskogo gosudarstwiennogo upravljenija. «Panstwo i prawo», 1961, № 11 (Польша).
3. «Studii si cercetari juridice», 1962, anul VII, № 2 (Румыния) на «Органы советского государственного управления»).
4. J. Stagosciak. Samodiejatelnije organizacii nasielienja, «Panstwo i prawo», 1962, № 11 (Польша).
5. М. Постников, В. Шаповалов. Что полезно и что неверно. «Советы депутатов трудящихся», 1960, № 6 (на брошюре «Прием и рассмотрение жалоб и заявлений трудящихся в органах советского государственного управления»).
6. В. Байков, А. Орлов. Юридические знания—депутатам. «Советы депутатов трудящихся», 1961, № 5 (на разделы в «Юридическом справочнике депутата местного Совета»).
7. М. Постников. Рецензия на «Юридический справочник депутата местного Совета». «Бюллетень исполкома Моссовета», 1960, № 22.
8. Л. А. Николаева. Обзор литературы по советскому административному праву за период 1959—1961 гг. «Правоведение», 1962, № 3 (на «Органы советского государственного управления» и брошюру о приеме жалоб и заявлений трудящихся).
9. В. М. Манохин, Н. И. Химичева. Рецензия на книгу «Самодеятельные организации населения». «Вестник МГУ», серия право, 1963, № 1.