

ИЩАНОВА Г.Т.

доцент

КНПУ им. Абая, Казахстан

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ЭВОЛЮЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ОРГАНОВ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ ПО КОНСТИТУЦИИ
КАЗАХСКОЙ ССР 1978 г.**

В данной статье автор рассматривает некоторые аспекты эволюции государственных органов власти и управления по Конституции Казахской ССР 1978 г.

In given article the author considers some aspects of evolution of state structures of the power and management under the constitution of the Kazakh Soviet Socialist Republic 1978.

Существенным образом расширились права Верховного Совета СССР, который наделялся правом высшего контроля над деятельностью государственного аппарата. В то время как по Конституции СССР 1936 г. ведению Союза ССР подлежало 23 вопроса, то в новой Конституции – 29 вопросов. В ст. 73 определяется предмет исключительного ведения СССР, то есть вопросы, которые затрагивают интересы федерации в целом и могут решаться только при необходимой централизации государственной власти и управления. П. 3 ст. 73 фиксирует как элемент общегосударственной компетенции «установление общих начал организации и деятельности республиканских и местных органов государственной власти и управления»; п. 7 этой же статьи говорит о руководстве отраслями народного хозяйства, объединениями и предприятиями союзного подчинения.

К общегосударственным вопросам относится и установление общего порядка и координация отношений союзных республик с иностранными государствами и международными организациями (п. 10 ст. 73). В отличие от Конституции СССР 1936 г. в новой союзной Конституции тезис о сохранении и уважении суверенитета СССР и всех союзных республик был заменен новым тезисом об уважении лишь суверенитета СССР, что ущемляло национальные права союзных республик, было значительным шагом в сторону дальнейшей унитаризации СССР. Доцент Зальцбургского университета Х.-Ю. Уйбопу считает ущемлением суверенитета союзных республик право Союза ССР координировать международную деятельность республик, определять основные направления научно-технического прогресса, разрабатывать планы социального развития, осуществлять другие союзные полномочия. В том, что на союзные республики Конституцией возложено осуществление полномочий Союза на их территории и выполнение ими решений союзных органов власти и управления, он усматривает «абсолютную подчиненность союзных республик решениям Союза».

Основой экономической системы признавалась социалистическая собственность на средства производства, основой политической системы - советы. Новым терминологическим новшеством Конституции стало переименование «Советов депутатов трудящихся» по Конституции 1936 г. в «Советы народных депутатов». Советские юристы в период «застоя» однозначно толковали положение о том, Советы народных депутатов вправе в любое время принять к своему рассмотрению и решению любой вопрос государственной жизни, будь то вопрос из сферы исполнительно-распорядительной, контрольной деятельности и др. /3, с. 186/. На практике гласность секций советов стала фикцией, работу советов вели почти исключительно штатные чиновники, рядовые избиратели в деятельности советов почти не участвовали, постоянные комиссии многих советов

существовали лишь на бумаге и в отчетах, отчеты депутатов перед избирателями были редким явлением, более того после выборов многие сановные депутаты не появлялись перед своими избирателями, а если и появлялись, то встречи носили парадный характер. Фактически был осуществлен тезис о руководящей и направляющей роли в системе диктатуры пролетариата коммунистической партии, которая призвана безраздельно руководить работой всех без исключения массовых организаций трудящихся, как государственных, так и общественных, иметь в каждой из них руководящее партийное ядро. Руководство партией всеми советами сверху донизу было обязательным условием их существования, без «вездесущего ока» партии советы вообще не могли существовать. Усилились явления формализма в работе сессий советов. Многие важные решения стали приниматься без широкого обсуждения, а то вообще без обсуждения, и порой в обстановке излишней парадности, в практику вошел пресловутый «одобрямс». Формализм и парадность стали характерной чертой сессий Верховных, да и областных советов, ни о какой критике кроме санкционированной «сверху» партийными органами уже не могло быть и речи.

В Конституции СССР 1977 г. приоритет Конституции перед другими законами закреплен в ст. 4, 59 и др. В ст. 173 установлено, что Конституция СССР обладает высшей юридической силой. Все законы и иные акты государственных органов, издаются на основе и в соответствии с Конституцией СССР.

Нововведением Конституции являлось появление новых разделов: вводная часть (преамбула); о внешней политике, статусе народного депутата.

Еще одно достижение – закрепление новых форм «непосредственной демократии», согласно которой законы СССР принимаются не только Верховным Советом, но и народным голосованием (референдумом – ст. 5) с предварительным всенародным обсуждением, проводимыми по решению

Верховного Совета. Тем не менее, в последующие 10 лет ни один референдум в СССР проведен не был.

Конституция наделила Верховный Совет СССР самой широкой компетенцией. В Конституции 1977 г. нашел свое полное развитие и закрепление один из главных принципов советской представительной системы, состоящий в том, что Верховный Совет СССР правомочен рассмотреть и решить любой вопрос, относящийся к ведению подотчетных ему органов. В юридическом аспекте Советы народных депутатов являются единственным звеном в структуре механизма государственной власти.

Причем в ст. 108 Конституции особо называются такие вопросы, которые решаются исключительно Верховным Советом. Это принятие Конституции СССР, внесение в нее изменений; принятие в состав СССР новых республик и автономных областей. С 1957 г. Верховный Совет СССР наряду с утверждением бюджета утверждал ежегодные хозяйственные планы, которые ранее согласовывались правительством. Утверждение долгосрочных (пятилетних и семилетних) планов было исключительной прерогативой Верховного Совета. Конституцией было установлено, что государственный бюджет СССР является одним из важнейших орудий осуществления народнохозяйственных планов. С его помощью происходит мобилизация и концентрация денежных средств, сосредоточение и использование основной части национального дохода, распределение и перераспределение денежных средств на финансирование народного хозяйства, культуры, социальную сферу и обороноспособность, содержание органов государственной власти и органов государственного управления страны. Государственный бюджет СССР является основным финансовым планом образования и использования общегосударственного фонда денежных средств советского государства. Большой удельный вес в государственном бюджете СССР занимают бюджеты союзных республик.

В 1966 г. увеличивается число постоянных комиссий Совета Союза Верховного Совета СССР: наряду с бюджетной, законодательных предположений, по иностранным делам и мандатной комиссиями формируются новые (по направлениям деятельности Верховного Совета и по направлениям государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства). При каждой из палат Верховного Совета было создано по 16 постоянных комиссий: мандатная, законодательных предположений, по иностранным делам, планово-бюджетная, по промышленности, по транспорту и связи, по строительству и промышленности строительных материалов, по сельскому хозяйству, по науке и технике, по товарам народного потребления и торговле, по жилищно-коммунальному хозяйству и бытовому обслуживанию, по здравоохранению и социальному обеспечению, по народному образованию и культуре, по вопросам труда и быта женщин, охраны материнства и детства, по делам молодежи, по охране природы и рациональному использованию ресурсов. Рекомендации постоянных комиссий подлежали обязательному рассмотрению государственными органами и учреждениями. В компетенцию постоянных комиссий входило осуществление контроля за деятельностью министерств, ведомств, других республиканских организаций, а также местных государственных органов и организаций по проведению в жизнь Конституции СССР. В апреле 1979 г. было принято новое Положение о постоянных комиссиях.

В Конституции СССР 1977 г. Президиумы Верховных Советов характеризуются как постоянно действующие органы Верховных Советов, подотчетные им и осуществляющие в пределах, предусмотренных Конституцией, функции высшего органа государственной власти в период между его сессиями. Повышение роли Верховного Совета создало условия для более строгого соотношения законов и указов и четкого определения круга вопросов, по которым могут приниматься указы с последующим представлением и утверждением на очередной сессии Верховного Совета.

Ст. 122 Конституции СССР относит к этим вопросам внесение в случае необходимости изменения в действующие законодательные акты СССР, а также утверждение указов об изменении границ между союзными республиками, образовании и упразднении министерств СССР и государственных комитетов СССР, изменение по представлению Председателя Совета Министров СССР персонального состава правительства. Подотчетность Президиумов, включая область их правотворческой деятельности, позволяет совершенствовать контроль Верховных Советов. Таким образом, Президиум Верховного Совета СССР не только издает указы, но совершает действия, которые могут расцениваться как исполнительские и организационные. В 1970-х годах возросла роль Президиума Верховного Совета СССР, выполнявшего роль организатора всей работы Верховного Совета. Он осуществлял подготовку к сессиям Верховного Совета, координировал работу постоянных комиссий, оказывал помощь депутатам, вносил в случае необходимости изменения в действующие законодательные акты, давал толкование законов, ратифицировал международные договоры. Особое место в работе Президиума Верховного Совета занимали руководство деятельностью Советов народных депутатов, обобщение и распространение их опыта. Не всегда действия Верховного Совета СССР и его Президиума облекались в форму закона и указа. Такие формы решений, как постановление Президиума Верховного Совета СССР (ст. 116 и 123 Конституции), соответствуют форме управленческих решений.

Впервые в Конституции были закреплены новые гражданские права: право на обжалование действий должностных лиц, на судебную защиту от посягательств на честь и достоинство и на критику действий государственных и общественных организаций и т.д. Государство в соответствии со ст. 58 Конституции СССР должно возмещать гражданам ущерб, причиненный незаконными действиями должностных лиц

государственного аппарата. Таким образом, в Конституции 1977 г. был сделан акцент на значение личности, уважение и охрану ее прав и свобод, что было бы немыслимо еще несколько десятков лет назад. Впервые были закреплены права на охрану здоровья, жилища, на пользование достижениями культуры, свободу творчества. В Конституции на первый план выдвинут и предельно четко трактуется принцип равноправия граждан во всех сферах жизни. Примечательно и значительное расширение перечня прав и свобод: число статей данного раздела увеличено до 37 в отличие от Конституции 1936 г., где предусматривалось 16 статей. Многие западные критики весьма скептически рассматривали статьи Конституции, предусматривающие расширение объема основных прав граждан. Ассистент Института восточноевропейского права в Кельне О. Люхтерханд считал, что новая советская Конституция появилась в тот момент, когда вопрос о правах человека занял доминирующее положение в отношениях между Востоком и Западом. Другой германский критик К. Штрём высказал точку зрения о сомнительности ценности записанных в советских конституциях прав и свобод, поскольку новая Конституция не предусматривала укрепления прав граждан за счет ограничения государственной власти. Действительно, реальная советская действительность исключала принцип равноправия граждан во всех сферах, не могло идти речи и о свободе творчества в стране, где бульдозерами разгоняли выставки художников, и свирепствовала цензура. Ст. 52 Конституция хотя и провозглашала свободу совести, но не предусматривала свободы для пропаганды веры, тогда как атеистическая пропаганда в Советском Союзе была одним из компонентов господствующей идеологии.

В то же время в новой Конституции, больше чем во всех предыдущих, подчеркивалась ведущая роль коммунистической партии в советском обществе. В отличие от Конституции 1936 г., где партия объявлялась «руководящим ядром» общественных и государственных организаций, в

Конституции 1977 г была принята более радикальная формулировка о «направляющей и руководящей» роли коммунистической партии. Таким образом, статья 6 Конституции официально узаконивала особое положение КПСС как руководящей и направляющей силы советского общества, ядра его политической системы, что уже само по себе свидетельствовало о намерении руководства сохранить в неизменном виде практику дублирования системы государственного управления партийным аппаратом. Законодательно закреплялось прямое вмешательство партийного аппарата в деятельность всех органов и ветвей государственной власти. Западногерманский политолог Б. Майснер видит в Конституции «новые притязания партии на еще более абсолютную власть». Он говорит, что «дело не только в том, что теперь КПСС упоминается в конституции трижды (ст. 6, 7, 9), а не как раньше – дважды (ст. 126 и 141). Главное в том, что это происходит в ключевых местах и весьма подробно... В первой главе ей посвящена целая статья (6), в то время как в старой конституции единовластие партии скромно упоминается только в 126 статье. Затем Майснер делает вывод «о слиянии партии и государства...при авторитарном, самодержавном господстве партии».

В Конституции сохранилось традиционное определение Совета Министров СССР высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти республики. Он учрежден непосредственно конституционными нормами (ст. 56 Конституции СССР устанавливает, что правительство СССР образуется Верховным Советом СССР), и его состав формируется непосредственно Верховным Советом СССР на срок его полномочий. Совет Министров СССР являлся коллегиальным органом и состоял из государственных служащих высшего ранга – членов правительства. Он обладал высшей компетенцией и обеспечивал комплексное экономическое и социальное развитие СССР. Статьи 70, 77, 78 Конституции СССР содержали перечень государственных комитетов

(управлений, комиссий) Совета Министров СССР и министерств СССР. Ст. 78 определяет также, какие из министерств СССР относятся к союзно-республиканским. Ст. 68 п. «е» Конституции СССР предоставила Совету Министров СССР право образовывать специальные Комитеты и Главные управления по делам хозяйственного, культурного и оборонного строительства.

Неотъемлемой частью работы государства является осуществление контрольной деятельности. Конституция СССР 1977 г. выделила контрольную общегосударственную деятельность в особый вид государственной деятельности, в одном ряду с государственным управлением и другими видами государственной деятельности. Однако при прежнем организационно-правовом статусе контрольных органов, прежде всего органов народного контроля, достаточных юридических оснований для этого не имелось. Теперь основы организации и деятельности народного контроля были подняты на уровень правового регулирования, им специально были отведены две статьи (92 и 126). Согласно Конституции органы народного контроля создаются сверху донизу Советами народных депутатов непосредственно, из чего следует и подотчетность контрольных органов советам. Следствием этого является то, что организация и деятельность народного контроля регулируются не актами управления, а специальным законом о Народном контроле в СССР, принятым 30 ноября 1979 г. В ст. 20 Закона определено, что Совет Министров СССР в своей контрольной деятельности опирается на органы народного контроля, направляет их работу по осуществлению контроля в советском государственном управлении, рассматривает вносимые ими вопросы и предложения. Таким образом, принцип подчиненности органов народного контроля непосредственно Советам народных депутатов сохранен и здесь, а указанные полномочия правительства СССР направлены, в сущности, к лучшей организации и большей целенаправленности в работе органов народного контроля. Эти же

цели преследует включение в состав Совета Министров СССР председателя Комитета народного контроля СССР.

Конституция 1977 г. подняла регулирование основ организации и деятельности главного звена в системе органов, рассматривающих хозяйственные споры – арбитражных органов – на конституционный уровень. Статья 163 определила, что органы государственного арбитража призваны рассматривать хозяйственные споры и что организация и порядок действия этих органов определяется специальным Законом.

Таким образом, по Конституции 1977 г. единая государственная власть включала следующие виды государственной деятельности: советское государственное управление (исполнительно-распорядительная деятельность), народный контроль, правосудие, прокурорский надзор, рассмотрение хозяйственных споров. Для практической реализации каждого из видов государственной деятельности создается специальная система государственных органов – аппарат государственного управления, система органов правосудия, система органов народного контроля, система органов прокуратуры, система органов государственного арбитража.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

- 1 Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. М.: Наука, 1984.
- 2 Лукьянов А.И., Денисов Г.И., Кузьмин Э.Л. Разумович И.И. Советская Конституция и мифы советологов. М.: Полит. лит-ра, 1981.
- 3 Манохин В.М. Концептуальные основы советского административного права. Саратов, 1983.

4. Лукьянов А.И., Денисов Г.И., Кузьмин Э.Л. Разумович И.И. Советская Конституция и мифы советологов. М.: Полит. лит-ра, 1981
5. Омельченко Н.А. История государственного управления в России. М.: Проспект, 2005.
6. Исаев И.А. История государства и права в России. М.: Юрист.2004/
7. Бишер И.О. Аппарат государственного управления союзной республики и проблемы его совершенствования.- Рига: Зинатне, 1989.
8. Кукушкин Ю.С., Ноткин Б.И., Филатов А.М. Советская Конституция и ее буржуазные фальсификаторы. М.: Знание, 1979.