

## ФЕДЕРАЛЬНЫЕ НАЧАЛА В ПОСТРОЕНИИ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ СОВЕТСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

СССР представляет собой государственный союз многих народов, вместе с тем это единое по своей социально-политической природе союзное (федеральное) государство (ст. 70 Конституции СССР). Союз ССР — суверенное государство. Суверенными государствами являются и субъекты федерации — союзные республики (ст. 76 Конституции СССР и ст. 68 Конституции БССР). Каждая союзная республика независимо от величины ее территории, численности проживающего в ней населения, экономических возможностей пользуется одинаковыми правами со всеми другими союзными республиками.

Суверенность государства, кроме других важнейших компонентов (признаков), предполагает наличие аппарата государственного управления. Такой аппарат имеют Союз ССР и каждая союзная республика. Аппарат управления Союза ССР и союзных республик построен с учетом федерализма, в соответствии с принципом демократического централизма. В аппарате управления проявляется природа суверенитета СССР (как союзного государства) и союзных республик (как его субъектов). СССР и союзные республики (их аппарат управления) не могут действовать обособленно, они дополняют друг друга, постоянно взаимодействуют между собой, и в то же время не тождественны, не поглощают друг друга. Сфера деятельности союзных органов государственного управления определяется всей территорией СССР, союзной республики — только ее территорией.

Согласованность, взаимодействие проявляются как между советскими правительствами, так и между ними и центральными органами управления и ведомствами. Совет Министров СССР — орган управления Союза ССР, но в его состав на правах членов входят председатели советов министров союзных республик. Советы министров союзных республик не являются нижестоящими, подчиненными и подконтрольными органами Совета Министров СССР. Он по отношению к правительствам союзных республик выполняет направляющую роль. Союзное правительство, проводя единую общегосударственную политику во всех областях государственной, хозяйственной и культурной жизни, вправе по вопросам, отнесенным к ведению Союза ССР, приостанавливать исполнение постановлений и распоряжений советов министров союзных республик. Его акты обязательны для органов управления союзных республик. Советы министров союзных республик строят свою деятельность на основе и во исполнение законодательных актов СССР, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР.

Общесоюзные и союзно-республиканские министерства, государственные комитеты и ведомства Союза ССР, являясь органами СССР, не подчиняются союзным республикам. Однако управленческая работа их строится не изолировано от органов союзных республик, а с ними согласуется, совместно разрабатываются и осуществляются мероприятия по развитию материальной базы, совершенствованию технологии и организации производства, по строительству новых, реконструкции и расширению старых предприятий, находящихся на территории союзных республик. Советы министров союзных республик координируют и контролируют работу предприятий, учреждений и организаций союзного подчинения по вопросам, относящимся к ведению союзных республик, вносят предложения по улучшению их деятельности. Местные Советы народных депутатов (и их исполкомы) в пределах своих полномочий осуществляют контроль за соблюдением законодательства предприятиями, учреждениями и организациями союзного подчинения, расположенными на их территории, координируют и контролируют их деятельность в области землепользования, охраны природы, строительства, использования трудовых ресурсов, производства товаров народного потребления, социально-культурного, бытового и иного обслуживания населения (ст. 147 Конституции СССР).

Активное взаимодействие органов государственного управления Союза ССР и союзных республик объясняется в первую очередь тем, что предприятия, учреждения и организации союзного подчинения расположены на территории союзной республики, а правительства союзных республик ответственны за состояние всех дел в республике, исполкомы местных Советов — в пределах ведения своих Советов.

Органы государственного управления Союза ССР и союзных республик в своей совокупности образуют стройную систему, определенную конституциями СССР, союзных республик и изданными на их основе законодательными актами. В настоящее время сложилась следующая система органов советского государственного управления: 1) высшие исполнительные и распорядительные органы государственной власти—это: а) Совет Министров СССР; б) советы министров союзных и в) автономных республик; 2) центральные: а) Комитет народного контроля СССР, комитеты народного контроля союзных и автономных республик; б) министерства; в) государственные комитеты; 3) ведомства—комитеты, главные управления, управления, государственный арбитраж и другие подобные им органы при Советах Министров по делам хозяйственного и социально-культурного строительства; 4) местные: а) управления всесоюзных и республиканских промышленных объединений; б) исполнительные и распорядительные органы местных Советов народных депутатов; в) комитеты народного контроля, образуемые местными Советами; г) отделы и управления исполкомов местных Советов; д) органы управления на местах, не подчиненные местным Советам; 5) органы непосредственного руководства предприятиями, учреждениями и организациями.

Некоторые ученые понятие «ведомство» рассматривают в широком смысле, включая в него государственные комитеты и даже министерства<sup>1</sup>. Такой подход в отдельных случаях наблюдается и в законодательной практике<sup>2</sup>, что вносит путаницу в установленные Конституцией СССР понятия и, конечно, ей противоречит. Думается также, что ведомства следует рассматривать в качестве отдельного вида в системе органов советского государственного управления. Министерства и государственные комитеты названы в законах о советах министров центральными органами не потому, что они находятся в центре, занимают верхнюю ступень в иерархии органов своей системы, а потому, что их правовое положение иное, более высокое по сравнению не только с им подчиненными органами, но и ведомствами. Отдельные ведомства могут при наличии определенных обстоятельств перерасти в центральные органы управления. Ведомства—комплексное понятие, включающее ряд органов государственного управления, состоящих при советах министров.

Представляется неправильным относить к группе местных органов административную предприятий, учреждений и организаций. Местные органы государственного управления призваны учитывать специфику мест, интересы населения данной местности. Они выступают в качестве опорных пунктов центра по выполнению общегосударственных задач, по непосредственному вовлечению трудящихся в осуществление хозяйственного и социально-культурного строительства. Эти черты не свойственны органам непосредственного руководства, т. е. администрации предприятий, учреждений и организаций, поэтому их следует выделить в отдельную группу органов советского государственного управления.

Спорным остается и вопрос о том, входят ли в систему органов государственного управления государственный арбитраж и комитеты народного контроля. По нашему мнению, государственный арбитраж представляет собой специальную систему органов управления народным хозяйством и относится к группе ведомств.

Несколько иное положение с органами народного контроля. Их роль и значение в государственном механизме в последнее время значительно повысились. Органы народного контроля стоят как бы над управленческим аппаратом, исключая лишь органы государственного управления общей компетенции. Деятельность органов народного контроля в определенной части распространяется и на суд, прокуратуру, органы МВД, кроме их основной работы—отправления правосудия и осуществления прокурорского надзора. Комитеты народного контроля образуются Советами народных депутатов и только им подотчетны во всей своей деятельности. Все это, несомненно, свидетельствует о их несколько ином правовом положении по сравнению, например, с отраслевыми органами государственного управления. Между тем, здесь нельзя не видеть того, что Комитет народного контроля СССР, комитеты народного контроля республик находятся в подчинении соответствующих советов министров. Советы министров осуществляют руководство ими. Конечно, это руководство отличается от руководства советов министров иными центральными органами и ведомствами, однако оно является неоспоримым доказательством того, что Комитет народного контроля СССР, комитеты народного контроля республик действуют не па-

раллельно с правительствами, а под их наблюдением и контролем. Советы министров в работе по контролю за деятельностью подведомственных органов опираются на комитеты народного контроля и направляют их работу. Комитет народного контроля СССР, комитеты народного контроля республик обязаны систематически докладывать о своей деятельности соответствующим советам министров.

Структура и численность работников аппарата Комитета народного контроля СССР, а также общая штатная численность работников комитетов народного контроля утверждаются Советом Министров СССР. Структура и штаты нижестоящих комитетов народного контроля в пределах общей численности работников народного контроля утверждаются советами министров союзных республик по согласованию с Комитетом народного контроля СССР. Совет Министров СССР регламентирует порядок деятельности органов народного контроля в оборонной промышленности и в Вооруженных Силах СССР. Следовательно, комитеты народного контроля являются специальными органами государственного управления и не представляют собой самостоятельной системы органов государства<sup>3</sup> наравне с органами государственного управления, суда и прокуратуры. Они входят в систему органов государственного управления, но на правах самостоятельных подразделений.

Итак, федерализм является руководящим принципом в построении системы органов советского государственного управления и в определении их правового положения.

<sup>1</sup> См.: Органы Советского общенародного государства.— М., 1979, с. 247.

<sup>2</sup> См.: Положение о Министерстве по производству минеральных удобрений.— СП СССР, 1981, № 25, с. 147, ст. 6, п. «ж», «з».

<sup>3</sup> См.: Органы Советского общенародного государства, с. 247.

Е. С. ЧЕБУРАНОВА

## О ПРОБЛЕМАХ ПРАВОВОГО УПОРЯДОЧЕНИЯ МИГРАЦИИ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ СССР

XXVI съезд КПСС, выдвигая широкую программу социального развития и повышения народного благосостояния, на первый план поставил задачу—улучшить снабжение населения продуктами питания. В соответствии с решениями съезда майский (1982) Пленум ЦК КПСС принял важнейший документ—Продовольственную программу СССР на период до 1990 года. Пока еще спрос на продукты питания обгоняет их производство. Как отмечалось на пленуме, одной из причин такого положения является снижение численности людей, непосредственно занятых в аграрном секторе экономики, ростом городского населения<sup>1</sup>. Поэтому выполнение комплекса задач, поставленных майским Пленумом ЦК КПСС, будет во многом зависеть от решения проблемы сельских кадров, так как в ряде районов миграция населения, особенно трудоспособного, происходит такими высокими темпами, что возникает дефицит трудовых ресурсов в сельской местности. Причем в последнее время миграция сельского населения приобретает все более нерациональный характер. Люди уходят главным образом из тех районов, где не хватает рабочей силы, и в то же время не мигрируют из тех районов, где имеются избытки трудовых ресурсов. В настоящее время в БССР интенсивность притока сельских жителей в города в расчете на одну тысячу сельского населения самая высокая по сравнению с другими союзными республиками—26,4 человека. По принятой типологии Витебская, Гомельская и Могилевская области характеризуются как зоны с сильным миграционным оттоком населения, в основном молодежи<sup>2</sup>. Возникают поселки, где живут почти исключительно старики, не принимающие участия в общественном производстве, но нуждающиеся в социальном обеспечении, материальном снабжении, медицинской помощи. Поэтому необходимы незамедлительные меры по упорядочению миграции населения этих районов в города и другие регионы страны.

В ходе социалистического и коммунистического строительства происходит возрастание роли социалистического права, обусловленное необходимостью решения задач коммунистического строительства в условиях научно-технической революции и все более усложняющихся, динамичных отношений. Однако, чтобы право могло эффективно воздействовать на мигра-