
ВЗАИМОСВЯЗЬ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ СОЮЗНОЙ РЕСПУБЛИКИ

Н. А. АЙВАЗЯН

Постоянное повышение эффективности, улучшение качества всех видов социальной деятельности—одна из важнейших тенденций этапа развитого социализма. «Это определяющий фактор нашего экономического и социального развития на многие годы вперед...»¹ Выполнение этой программы в большой мере зависит от успешного распределения управленческого труда между различными звеньями аппарата государственного управления, степени согласованности их управленческой деятельности.

Как указывает Л. И. Брежнев: «На всех уровнях управления важно четко определить объем и соотношение прав и ответственности. Большие права при малой ответственности создают возможности для административного произвола, субъективизма, необдуманных решений. Ничем не лучше и большая ответственность при малых правах. При таком положении даже самый старательный работник нередко оказывается бессильным и спросить с него в полной мере за порученное дело трудно»². Задача состоит в том, чтобы полнее и шире выявить объективные компоненты содержания советского государственного управления и таким образом уменьшить субъективистские влияния на определение компетенции органов государственного управления и особенно на оценку их деятельности.

Сказанное в равной мере относится и к органам управления союзной республики, ибо союзная республика является суверенным советским социалистическим государством, добровольно объединившимся с другими республиками в СССР. Исследование взаимосвязи компетенции различных органов государственного управления союзной республики позволяет составить наглядное представление о характере деятельности каждого конкретного органа управления и тем самым обеспечивает поиск оптимального варианта разделения труда между органами управления и способствует повышению эффективности и качества государственного управления.

Современное государство, будучи сложной организацией, выполняет свои функции через органы, различие между которыми определяется конкретным назначением деятельности каждого из них в практическом осуществлении задач и функций государства.

Важнейшие вопросы государственной жизни решают представительные органы. «Государственная администрация—это только часть аппарата, посредством которого представительные органы реализуют свои

¹ Л. И. Брежнев. Ленинским курсом. Речь и статья, т. 7, М., 1979, с. 284.

² Материалы XXIV съезда КПСС, М., 1971, с. 68—69.

функций при осуществлении единого управленческого процесса»³. Но основной объем деятельности по выполнению функций и задач государства приходится на долю его аппарата управления.

Органы управления союзной республики, являясь неотъемлемыми звеньями системы управления Союза ССР, одновременно составляют единую систему в масштабе республики, в рамках которой они находятся в тесном взаимодействии, осуществляя единые задачи, цели, стоящие перед союзной республикой. Они характеризуются неразрывной взаимосвязанностью всех звеньев. Рассматривать каждое звено, орган необходимо не как изолированное явление, а как часть целого. Целостность, единство, взаимосвязанность органов—важнейшая закономерность построения и деятельности их системы.

Вместе с тем, каждый орган управления располагает относительной самостоятельностью и выполняет специфические задачи и функции. Каждому из них отведена определенная роль в общем механизме управления союзной республикой.

Объем функций у различных органов государственного управления неодинаков. Высшие звенья системы советского государственного управления уделяют, естественно, значительное внимание управлению нижестоящими звеньями. Низовые органы в большей степени непосредственно воздействуют на общественные отношения и связи, на соответствующие управляемые объекты.

В масштабе аппарата управления союзной республики органы общей компетенции выполняют все функции управления; функциональные органы выполняют преимущественно отдельные функции (например, планирование или контроль); отраслевые органы реализуют все организационные функции, но лишь в порученной ими отрасли управления.

С функцией органа государственного управления союзной республики тесно связана его компетенция. Функции, как правило, закрепляются в компетенции органа. Поэтому, говоря о компетенции органа, нужно прежде всего иметь в виду те функции, которые он вправе и обязан осуществлять.

Компетенция органа государственного управления—это четко ограниченный круг задач, отведенный органу в соответствии с направлением его деятельности, а также круг полномочий совершать определенного вида властные действия исполнительно-распорядительного характера⁴.

Здесь ярко выражается тесная взаимосвязь функции и компетенции органа государственного управления: последняя является прямым результатом первой. Следовательно, функциональное неравенство органов государственного управления приводит к неравенству их компетенции, ибо органу управления предоставляются соответствующие права и обязанности для выполнения возложенных на него управленческих функций. «Сбалансировать объем прав и обязанностей, установить меру ответственности за работу органов управления можно лишь при условии чет-

³ См.: К. Доков, В. Захаров (НРБ). Система органов государственного управления социалистических стран и факторы, определяющие эту систему. — В кн.: Аппарат управления социалистического государства, ч. I, М., 1976, с. 172.

⁴ По вопросу о компетенции государственного органа см.: Ц. А. Ямпольская. Субъекты Советского административного права. Автореферат док. дисс., М., 1958, с. 11; И. Н. Кузнецов. Компетенция высших органов власти и управления СССР, М., 1969, с. 13—22; Б. М. Лазарев, Компетенция органов управления, М., 1972, с. 40 и др.

кого, очерченного круга и содержания деятельности органов управления, его функции»⁵.

Компетенция органа управления выражает процесс разделения труда между органами управления, обеспечивает известное обособление элементов системы, определяет рамки деятельности органа, за пределы которой он не может выйти, не может вторгнуться в сферу деятельности другого органа, если иное не предусмотрено правовыми актами⁶. Неизбежное усложнение задач государственного управления ведет к дальнейшей специализации общественных функций и выполняющих их органов. Разделение труда по управлению становится поэтому основополагающим конституционным принципом всякого государства⁷.

Органы государственного управления имеют тесную организационную, в том числе функциональную связь. Чем выше уровень организации управляющей системы, тем большее значение приобретает вопрос о взаимосвязи ее элементов⁸. Государство как наиболее сложное явление общественной жизни может функционировать лишь при определенном соотношении между государственными органами, взаимодействии их друг с другом. Орган управления, расположенный наверху иерархической лестницы, как правило, осуществляет и должен осуществлять функции более общего характера по отношению к нижестоящим звеньям своей системы, ибо он выступает в качестве руководящего органа. Нижестоящие звенья (особенно местные органы и органы непосредственного управления) призваны решать более частные вопросы с учетом местных условий и особенностей. Таким образом, взаимосвязь компетенции органов управления в правовом аспекте означает, на наш взгляд, закрепленную правовыми актами, долю участия и ответственности органов управления в решении задач, касающихся определенного объекта управления.

С объектом управления взаимодействует система разнообразных органов и их звеньев, и только в их совокупном, суммарном воздействии отражается управляющее влияние государства. Однако объем и характер участия различных звеньев аппарата управления в руководстве соответствующими объектами управления неодинаков, что обуславливается действием объективных принципов советского государственного управления.

В ст. 3, 4, 6, 16 Конституции Армянской ССР законодательно закрепляются соответственно принципы демократического централизма, социалистической законности, руководящей и направляющей роли Коммунистической партии, руководства экономикой на основе государственных планов экономического и социального развития. Каждый из этих принципов по-разному влияет на распределение компетенции между органами управления союзной республики и на их взаимодействие.

Единство действий аппарата управления союзной республики в разных областях общественной жизни обеспечивается, прежде всего, в результате руководящей и направляющей роли Коммунистической партии Советского Союза. Строительство социализма и коммунизма осуществляется на основе объективных законов общественного развития. Однако в ходе этого строительства неуклонно возрастает роль субъективных

⁵ И. Л. Бачилло. Функции органов управления, М., 1968, с. 68.

⁶ См. Б. М. Лазарев. О компетенции органа Советского государства. «Советское государство и право», 1964, № 10, с. 51.

⁷ См.: Ю. А. Тихомиров. Власть и управление в социалистическом обществе. «Юридическая литература», 1968, с. 68.

⁸ Подробнее см.: Б. М. Лазарев. Компетенция органов управления, М., 1972, с. 12—13.

факторов, решающим из которых является деятельность Коммунистической партии, основанная на познании и сознательном использовании объективных законов и имеющая определяющее значение в ускорении общественных преобразований⁹. Исходя из этого, в действующих Конституциях СССР и союзных республик дана развернутая характеристика ведущей роли КПСС, четко отражено ее действительное место в социалистическом обществе и государстве. В частности в ст. 6 Конституции СССР и в ст. 6 Конституций союзных республик законодательно закрепляется тот факт, что руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза, которая определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный, научно-обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма.

Партийное руководство государством по своей сути и по характеру является политическим руководством.

Связь государственного управления с политикой, вырабатываемой КПСС с учетом конкретной внутригосударственной и международной обстановки, влияет и на структуру государственного аппарата. «Раз политика требует решительной перемены, гибкости, умелого перехода,— руководители должны это понять. Твердый аппарат должен быть годен для всяких маневров. Если же твердость аппарата превращается в закостенелость, мешает поворотам, тогда борьба неизбежна. Поэтому нужно все силы употребить на то, чтобы безусловно добиться своего, добиться полного подчинения аппарата политике»¹⁰.

Объективный характер связи структуры и деятельности аппарата управления советского государства с внешней и внутренней политикой КПСС, обусловленность части компетенции органов управления политическими задачами нашей партии четко сформулирована в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду КПСС. В нем говорится: «Следует вообще заметить, что совершенствование организационных структур управления не терпит косности. Нельзя приспособлять живой, развивающийся организм управления хозяйством к устоявшимся, привычным формам. Наоборот, формы должны приводиться в соответствие с изменяющимися хозяйственными задачами. Только так может ставиться вопрос»¹¹.

Экономические программы КПСС отражаются прежде всего в государственных планах экономического и социального развития страны, где отчетливо обнаруживаются доли участия каждого органа государственного управления, круг их прав и обязанностей, взаимосвязь и взаимообусловленность их компетенции в осуществлении этих планов.

Государственные планы экономического и социального развития получают свое правовое оформление в законах о них и принятых на их основании совместных Постановлениях ЦК КПСС и Совета Министров СССР, а также в совместных Постановлениях ЦК Компартии и Совета Министров союзных республик, что является прямым результатом сочетания партийного и государственного руководства социалистической экономикой. Законам о государственных планах экономического и со-

⁹ См.: Развитой социализм. М., 1978, с. 99.

¹⁰ В. И. Ленин. ПСС, т. 43, с. 72.

¹¹ Л. И. Брежнев. Отчетный доклад ЦК КПСС XXVI съезду КПСС и очередные задачи партии в области внутренней и внешней политики, с. 68—69.

циального развития принадлежит важная роль в обеспечении централизованного руководства народным хозяйством. Все государственные органы, предприятия, организации и учреждения должны неукоснительно выполнять свои права и обязанности, вытекающие из этих актов. На основе этих законов органы управления издают правовые акты планирования других форм, находящихся в определенной субординации. Акты планирования вышестоящих органов, изданные с соблюдением действующего законодательства, подлежат безоговорочному выполнению непосредственными исполнителями плановых норм и заданий. В результате достигается соответствующая централизация, строгое подчинение нижестоящих звеньев системы управления вышестоящим, согласованность их прав и обязанностей, без которой невозможно ведение планового хозяйства.

Таким образом, директивы партии, законы о планах экономического и социального развития и другие государственные плановые акты определяют как структуру, так и порядок деятельности управленческого аппарата Советского государства.

В определении структуры, содержания, а также порядка деятельности управленческого аппарата как Союза ССР, так и союзных республик важное значение имеет принцип демократического централизма. В масштабе всего общества, как и внутри его отдельных подсистем или организаций, принцип демократического централизма является основой отношений между целым и его частями, между центром и периферией, общегосударственным и местным.

Требования демократического централизма в области государственного управления имеют определенную специфику. Управленческий аппарат в союзных республиках представляет собой целостную систему органов, действующую слаженно благодаря организационной связанности всех его частей и подчинению их единому центру. Речь идет о том, что все органы управления специальной компетенции находятся в административном подчинении соответствующим органам общей компетенции, которые в свою очередь инстанционно, «по вертикали» соподчинены между собой и подчинены Правительству.

Специфика Совета Министров союзной республики заключается в том, что он является высшим исполнительным и распорядительным органом государственной власти союзной республики (ст. 116 Конституции Армянской ССР). Его назначение состоит в непосредственной организации осуществления функции Советского государства, в непосредственном обеспечении руководства народным хозяйством, социально-культурным и административно-политическим строительством.

Наличие этой специфики Совета Министров как высшего исполнительного и распорядительного органа государственной власти позволяет непосредственно стоять во главе органов государственного управления союзной республики, компетенция которых находится в тесной связи с компетенцией Правительства республики.

Важным для уяснения взаимоотношений Совета Министров союзной республики с центральными органами государственного управления является активное участие Совета Министров в их образовании, упразднении, объединении или реорганизации: «по предложению Совета Министров союзной республики Президиум Верховного Совета республики образует и упраздняет Министерства и государственные комитеты союзной республики (п. 3, ст. 110 Конституции Армянской ССР). Немаловажно в этом аспекте также утверждение Советом Министров союзной республики положений об этих органах, т. е. право Правительства союзной республики определять основные задачи центральных органов государственного управления республики и наделять их конкретными

полномочиями. Так, согласно Положению о Министерстве коммунального хозяйства Армянской ССР¹², главными задачами министерства являются: руководство выполнением ремонтных и строительно-монтажных работ на подрядной основе через ремонтно-строительные организации, организации исполкомов местных Советов для коммунально-жилищного хозяйства, а также культурно-просветительных, здравоохранительных и других предприятий, организаций и учреждений городов, райцентров и остальных населенных пунктов, дальнейшая индустриализация этих работ (п. «е» ст. 7).

С демократическим централизмом теснейшим образом связана также такая функция управления, как **координация**.

Координация позволяет объединить усилия системы управления, сосредоточив их на решении главных задач в данной области путем согласования деятельности ее различных звеньев, обеспечения общего порядка и единых основ их работы.

В системе органов государственного управления Союзной республики функцией координации наделено преимущественно Правительство республики. Именно Совет Министров прежде всего объединяет и направляет работу союзно-республиканских, республиканских министерств и государственных комитетов республики и других подведомственных ему органов¹³.

Несмотря на различия главных задач и специфику каждого органа государственного управления, Совет Министров республики координирует их усилия в осуществлении тех задач, которые требуют единого решения в масштабе республики.

Указанная функция Правительства республики осуществляется в основном путем принятия нормативных актов, которые предписывают совершение соответствующими органами управления того или иного действия либо «совместно», либо «по согласованию» с каким-либо другим органом управления, либо с «участием» этих органов. Так, Совет Министров Армянской ССР с целью предупреждения дорожно-транспортных происшествий и снижения тяжести их последствий, постановлением от 27 марта 1981 года № 159 обязывает Министерство строительства и эксплуатации автомобильных дорог Армянской ССР совместно с Министерством внутренних дел, Министерством здравоохранения и Министерством связи Армянской ССР рассмотреть вопрос о создании на основных магистральных автомобильных дорогах прямых каналов связи с постами Государственной автомобильной инспекции и травматологическими отделениями больниц для своевременного оказания первой медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях и представить предложения в Совет Министров Армянской ССР¹⁴.

В современных условиях усилена направляющая и координирующая роль Совета Министров союзной республики в отношении отраслей народного хозяйства республиканского подчинения, а в определенной степени — и в отношении предприятий союзного подчинения действующих

¹² Утверждено Постановлением Совета Министров Армянской ССР от 15 июня 1976 г., № 308.

¹³ См.: Закон Армянской ССР «О Совете Министров Армянской ССР» (ст. 20). — «Ведомости Верховного Совета Армянской ССР», 1978 г., № 23, ст. 272.

¹⁴ См.: Постановление Совета Министров Армянской ССР «О дополнительных мерах по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий» (ст. 5, 11).

на территории республик, в отношении вопросов межотраслевого характера, возникающих в ходе выполнения планов по промышленности¹⁵. Однако для ликвидации еще существующего параллелизма и несогласованности в деятельности различных органов государственного управления союзной республики и исходя из интересов эффективного решения вопроса координации руководства народным хозяйством и связанных с ними конкретных вопросов взаимоотношений внутри механизма государственного управления хозяйством, было бы целесообразно принятие нормативного акта типа закона «О координации руководства народным хозяйством» и создание общегосударственного органа, ведающего вопросами хозяйственной координации. Задача, естественно, не из легких, требующая пристального внимания многочисленных ученых и практиков. Независимо от того, когда она будет решена, назрела необходимость в настоящее время расширить координационные возможности государственных органов, ведающих вопросами хозяйственной координации, в частности Совета Министров СССР и Совета Министров союзных республик¹⁶.

Взаимосвязь компетенции различных органов государственного управления выражается также в координационной деятельности центральных органов государственного управления союзной республики в лице ее **государственных комитетов**. В пределах союзной республики, как уже отмечалось, деятельность министерств и ведомств объединяет и направляет Совет Министров союзной республики. Однако в настоящее время объем руководства, возлагаемый на Правительство, настолько велик, что в целях конкретизации управления оно выделяет часть своих функций, часть вопросов, требующих единообразного решения в пределах республики, и передает их центральным органам управления, специально создаваемым для этих целей. Таким образом, компетенция государственных комитетов союзов республик в этом смысле является производной от компетенции Правительств республик, что полностью согласуется с особенностями их межведомственной, межотраслевой, общегосударственной деятельности.

В отличие от министерств, особенностью управленческой деятельности государственных комитетов при выполнении их главных задач является осуществление отраслевого или межотраслевого руководства **не подчиненными прямо им** органами управления: министерствами, ведомствами, а также предприятиями и организациями.

Тесная связь компетенции государственных комитетов и министерств вытекает из акта вышестоящего органа управления, который, определяя компетенцию государственных комитетов, указывает по какому кругу вопросов комитеты вправе принимать односторонние решения, предписания. Например, Совет Министров Армянской ССР постановлением от 23 марта 1973 года № 134 устанавливает перечень тех промышленных и сельскохозяйственных продуктов, цены на которые утверждаются только Государственным комитетом цен Армянской ССР¹⁷. Или в

¹⁵ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» от 12 июля 1979 г.

¹⁶ См.: Л. С. Цимерман. Планово-финансовая деятельность промышленного министерства.—«Советское государство и право», 1981, № 3, с. 38.

¹⁷ См.: Постановление Совета Министров Арм. ССР «О дальнейшем совершенствовании порядка установления и применения цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию, а также тарифов на перевозки и другие услуги, оказываемые народному хозяйству и населению».

Положении о Государственном комитете цен Армянской ССР прямо указывается, что Комитет имеет право рассматривать разногласия по вопросам установления цен и тарифов, возникающие между министерствами и ведомствами республики по продукции, цены на которую утверждаются республиканскими органами, и принимать по ним **окончательные решения**¹⁸.

В других случаях, когда исполнение данной функции не относится к исключительной компетенции комитета, правовые акты предписывают совершение того или иного действия либо **совместно**, либо **по согласованию** с каким-либо другим органом управления, либо с **участием** последнего. Так, согласно ст. 3 (п. «ж») Положения о государственном комитете Армянской ССР по труду, комитет разрабатывает совместно с министерствами, исполкомами городских и районных Советов народных депутатов и по согласованию с Госпланом Армянской ССР представляет в Совет Министров Армянской ССР и Госкомтуду СССР проекты планов организованного набора рабочих, а также переселения населения¹⁹. Вместе с тем правовые акты закрепляют за Государственным комитетом Армянской ССР по материально-техническому снабжению обязанность разрабатывать и осуществлять мероприятия по установлению рациональных хозяйственных связей между поставщиками и получателями продукции **только с участием** министерств и ведомств Армянской ССР, предприятий, объединений и организаций²⁰. Таким образом, в силу правовых актов создается связь не только между компетенцией государственных комитетов и министерств, но и между компетенцией министерств, находящихся на равном положении, а также между центральными органами государственного управления межотраслевой компетенции.

В связи с этим очень важно строго определить взаимоотношение министерств и государственных комитетов. Ведь возвышающаяся над министерствами система функциональных органов управления в той или иной степени влияет на развитие конкретных отраслей. Однако связь между комитетами и министерствами очень сложна, часто даже строго не определены, что ведет к многочисленной переписке и частым согласованиям, а порой и к дублированию функций. До сих пор компетенция государственных комитетов в отношении министерств неполностью урегулирована, поэтому целесообразным направлением рационализации органов межотраслевого управления является строгое разграничение и закрепление функций, отражающих взаимоотношения министерств с этими органами.

С успешным решением данной проблемы не созвучно и то обстоятельство, что в нормативных актах иногда, к сожалению, компетенция государственных органов определяется в самой общей форме, в результате чего они знают, как правило, чем должны заниматься, но не всегда знают, каковы их полномочия, что они могут и чего не могут делать. Это отрицательно сказывается на практической деятельности таких органов, приводит к ненужной трате времени на многочисленные согласования вопросов, визирование проектов решений. Между тем, эффек-

¹⁸ Утверждено Постановлением Совета Министров Арм. ССР от 21 января 1972 года № 16.

¹⁹ Утверждено Постановлением Совета Министров Армянской ССР от 9 декабря 1977 года № 790.

²⁰ См.: Положение о Государственном комитете Армянской ССР по материально-техническому снабжению (Утверждено Постановлением Совета Министров Армянской ССР от 23 июля 1979 г. № 438).

тивность труда в любой области производственной или общественной деятельности зависит от умелого и целесообразного разделения обязанностей между каждым участником трудовых процессов, четкого определения его роли. Ведь степень пригодности каждой организации должна измеряться тем, насколько в ней строго распределены обязанности, функции и ответственность. Поэтому для совершенствования управления социалистическим обществом необходимо законодательное закрепление основных принципов, цели и задачи государственного управления, четкое единообразное урегулирование правового положения органов управления на каждом уровне, определение их функций, форм связи с другими органами, как отраслевыми, так и территориальными.

Эффективное функционирование аппарата государственного управления союзной республики зависит также от разумного разделения труда между центральными и местными органами государственного управления. Какой бы вопрос ни решался органами союзной республики, в основу решения должно быть положено сочетание общегосударственных и местных интересов. Важной организационной гарантией этого правила служит принцип двойного подчинения. В соответствии с ним каждый из местных органов управления общей компетенции подчиняется одновременно как представителю учреждению, которым он образован, так и вышестоящему органу управления общей компетенции, а «по вертикали» — аналогичному ему отраслевому или функциональному подразделению вышестоящего уровня²¹ таким образом обеспечивая тесную взаимосвязь компетенции этих органов.

Такое подчинение при четком юридическом разграничении компетенции между вышестоящими и нижестоящими органами, при должном обеспечении свободы действий нижестоящих органов в рамках своей компетенции, при наличии у этих органов строго определенных объектов управления и соответствующей материально-финансовой базы позволяет добиться наилучших результатов в любой отрасли государственного управления.

Центральные органы государственного управления союзной республики осуществляют свои функции на местах через управленческий аппарат местных представительных органов, не создавая свой собственный аппарат в отдельных административно-территориальных единицах²².

Аппарат управления местных Советов составляют исполкомы, их отделы и управления. Как орган общей компетенции исполнительные комитеты занимаются организацией работы предприятий и учреждений на определенной территории и решают в пределах своей компетенции все вопросы межотраслевого характера, связанные с удовлетворением потребностей населения, руководством подведомственными предприятиями и учреждениями.

Управления и отделы, подчиненные и подотчетные исполкому, руководят отдельными участками и сферами хозяйственного и социально-культурного строительства.

Исполком руководит подразделениями аппарата, дает направление их деятельности. Важнейшая его функция — согласование, координация работы органов управления специальной компетенции.

Однако если положение исполкомов и их отделов и управлений, а

²¹ См.: Закон Арм. ССР «О районном Совете народных депутатов Арм. ССР (ст. 59)», «Ведомости Верховного Совета Арм. ССР», 1979, № 24, ст. 218.

²² Лишь некоторые из них создают местные органы государственного управления (например, местные органы связи, статистики, заготовок сельскохозяйственных продуктов, Госбанка, Госстраха, местные органы КГБ и др.).

также взаимоотношения между ними определенным образом урегулированы в правовом смысле, то этого нельзя сказать о взаимоотношениях центральных органов государственного управления союзной республики с соответствующими отделами и управлениями исполкомов местных Советов.

Принятие в союзных республиках законов о местных Советах, да и общесоюзного закона об основных полномочиях краевых, областных Советов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов почти ничего не говорят о роли министерств союзных республик в руководстве этими отделами и управлениями. В соответствующих статьях этих законов указывается лишь, что отделы и управления исполнительных комитетов местных Советов подчиняются в своей деятельности как Совету и его исполнительному комитету, так и соответствующему вышестоящему органу государственного управления²³.

В юридической литературе также нет единого мнения о ряде принципиальных вопросов по этой проблеме. Одни авторы считают, что вертикальные и горизонтальные управленческие связи органов двойного подчинения являются полностью равными и ни одному из них нельзя отдать предпочтение²⁴. Другие полагают, что горизонтальная линия выступает более ярко и отчетливо²⁵. Третьи отдают предпочтение тем или другим в зависимости от того, за счет какого бюджета содержится орган двойного подчинения—республиканского или местного²⁶.

Отсутствие единства теории по этому вопросу послужило поводом для выдвижения в литературе предложения о разработке общесоюзного законодательного акта, который урегулировал бы принципиальные вопросы руководства органами двойного подчинения²⁷.

Проблема двойного подчинения нашла свое законодательное закрепление прежде всего в конституциях союзных республик²⁸ и в республиканских законах о местных Советах народных депутатов. И поскольку речь идет о регулировании взаимоотношений центральных и местных отраслевых и функциональных органов государственного управления союзных республик, на наш взгляд, было бы целесообразно этот вопрос решать в рамках названных законов союзных республик. Это даст возможность более эффективно учитывать особенности каждой союзной республики при распределении функций между центральными и местными органами государственного управления.

Не исключается возможность решения этого вопроса также Советами Министров союзных республик. В их компетенцию входит утверждение как положения центральных органов государственного управления союзной республики²⁹, так и положения отделов и управлений ис-

²³ См.: Закон СССР «Об основных полномочиях краевых, областных Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов (ст. 56); Законы Арм. ССР о районном, городском, районном в городе Советах народных депутатов Арм. ССР (соответственно ст. 59, 66).

²⁴ См. В. Г. Вишняков. Двойное подчинение органов управления народным хозяйством, М., 1967, с. 71.

²⁵ См.: Б. М. Лазарев. О двойном подчинении отделов и управлений. «Советы депутатов трудящихся», 1962, № 10, с. 21.

²⁶ См.: И. А. Азовкин. Местные Советы в системе органов власти. М., 1971. с. 143—144.

²⁷ См.: И. О. Вишер. Министерства союзных республик: назревшие проблемы—«Советское государство и право», 1973, № 5, с. 34.

²⁸ См.: Конституция Армянской ССР, 1978 года, ст. 137.

²⁹ См.: Закон Арм. ССР «О Совете Министров Арм. ССР» (ст. 20).

полкомов местных Советов³⁰. Советы министров союзных республик могут определить и все атрибуты их взаимоотношений путем принятия соответствующего Постановления. И каким бы актом ни был решен этот вопрос, надо исходить из того положения, что те полномочия, которые согласно законодательству относятся к ведению самих Советов, не могут быть ограничены вышестоящими органами отраслевого и функционального управления союзной республики. Следует учитывать также, что согласно законодательству отделы и управления исполкомов местных Советов отчитываются о своей деятельности перед соответствующим Советом и его исполкомом³¹, а не вышестоящими органами отраслевого управления союзной республики.

В силу действия принципа двойного подчинения существует определенная взаимосвязь и между компетенцией Совета Министров союзной республики и исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов. Она устанавливается как общесоюзными, так и республиканскими законодательными актами. В Конституции СССР и в конституциях союзных республик четко определяются положения этой взаимосвязи. В них, в частности, указывается, что Совет Министров союзной республики имеет право отменять решения и распоряжения исполнительных комитетов краевых, областных, городских (городов республиканского подчинения) Советов народных депутатов, Советов народных депутатов автономных областей, а в союзных республиках, не имеющих областного деления, — исполнительных комитетов районных и соответствующих городских Советов народных депутатов³². Исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов непосредственно подотчетны как Совету, их избравшему, так и вышестоящему исполнительному и распорядительному органу³³. Советы Министров союзных республик в пределах своих полномочий осуществляют руководство деятельностью исполнительных комитетов местных Советов народных депутатов, утверждают положения об их отделах и управлениях, осуществляют контроль за их деятельностью³⁴.

Вместе с тем, в обсуждении вопросов, отнесенных к ведению Совета Министров союзных республик, участвуют в установленном порядке исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов. Исполнительные комитеты местных Советов вносят на рассмотрение Совета Министров республики предложения по вопросам, требующим решения Правительства союзной республики³⁵.

Эффективность функционирования аппарата управления союзной республики в большей мере зависит также от правильного сочетания **территориального и отраслевого принципа** советского государственного управления.

В. И. Ленину принадлежит политико-экономическое обоснование единства территориальной и отраслевой сторон развития производства. В статье «О продовольственном налоге» он писал о необходимости «об-

³⁰ См.: Закон Арм. ССР о районном Совете народных депутатов (ст. 58) и о городском, районном в городе Совете народных депутатов (ст. 65).

³¹ См.: там же, соответственно ст. 59, 63.

³² См.: Конституция СССР, ст. 141; Конституция Арм. ССР, ст. 122.

³³ См.: Конституция СССР, ст. 150, Конституция Арм. ССР, ст. 133. Законы Арм. ССР о районном, городском, районном в городе, сельском, поселковом Советах народных депутатов Арм. ССР (соответственно ст. 41, 45, 37).

³⁴ См.: Закон Арм. ССР «О Совете Министров Арм. ССР» (ст. 19).

³⁵ Закон РСФСР «О Совете Министров РСФСР» (ст. 19). «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1979, № 32, ст. 783.

разцовой постановки небольшого «целого», но именно «целого», т. е. не одного хозяйства, не одной отрасли хозяйства, не одного предприятия, а суммы всего хозяйственного оборота, хотя бы небольшой местности³⁶. Таким образом, В. И. Ленин, отмечая важность взаимосвязей всех отраслей, частей «целого», имел в виду не механическое сочетание, а единство всех хозяйственных отношений того или иного региона.

Деятельность органов государственного управления, как правило, распространяется на ту или иную определенную территорию, в рамках которой они выполняют свои функции. И если управление отдельными отраслями народного хозяйства осуществляется через соответствующие союзные, союзно-республиканские и республиканские отраслевые министерства, то сами объекты управления—предприятия, учреждения, организации—всегда располагаются на определенной территории, связаны с социальной и природной средой. И каждое предприятие, учреждение—структурная часть не только отрасли, но и экономического района, который в свою очередь является интегрированной объективно сложившейся микроструктурой не только республиканского, но и союзного народнохозяйственного комплекса. Это обуславливается единым, целостным характером экономики. Вместе с тем любое производственно-хозяйственное подразделение вследствие общественного разделения труда и хозяйственной специализации выступает как структурное звено соответствующей отрасли. Вот почему все звенья должны функционировать одновременно в двух внешне противоположных, а в своей сущности гармонически сочетающихся измерениях—как часть отрасли и как часть хозяйства определенной территории³⁷. Это обстоятельство объективно обуславливает и руководство производством по отраслевому и территориальному принципу³⁸.

Известно, что никакое производство не может существовать без обеспечения трудовых коллективов жильем, школами, больницами, учреждениями культуры. Кроме того, любая промышленная деятельность всегда теснейшим образом связана с природной средой, в частности с точки зрения предохранения естественной природной среды от опасного для здоровья и жизни людей загрязнения³⁹. Эти задачи решаются при непосредственном участии территориальных органов управления, в ведении которых находятся трудовые ресурсы (население, проживающее на данной территории) и в значительной мере мощности строительных организаций. Лучшее использование трудовых ресурсов, комплексное освоение экономических районов, рациональное использование сырья и природных ресурсов, транспортных средств, развитие специализированного производства продукции многоотраслевого применения, создание благоприятных социально-бытовых условий для работников предприятий отраслей—таков далеко не полный перечень задач, требующих в

³⁶ В. И. Ленин. ПСС, т. 43, с. 234.

³⁷ См.: В. Д. Штундюк. Объединения и совершенствование управления промышленностью. «Советское государство и право», 1980, № 4, с. 128.

³⁸ О сочетании отраслевого и территориального аспектов развития и управления производства. См. П. Кораблев. Территориальная концентрация промышленного производства. «Вопросы экономики», 1978, № 2, с. 125—126; В. Павленко. Современный этап территориального развития экономики. «Коммунист», 1978, № 4, с. 24—27 и др.

³⁹ В этой области широкими полномочиями пользуются, в частности, местные Советы народных депутатов и их исполкомы. (См.: Закон Арм. ССР «Об охране атмосферного воздуха» от 4 декабря 1981 г. ст. 26, 51. «Коммунист» 10 декабря 1981 года).

той или иной мере совместных действий как отраслевых, так и территориальных органов управления⁴⁰.

Таким образом, отраслевой и территориальный аспект управления выступают в диалектическом единстве, что в условиях социалистической экономики является естественным требованием современного производства, научно-технической революции и выражает одновременно общественное разделение и кооперацию труда по управлению. В результате отраслевые и территориальные органы управления вступают в тесное сотрудничество, их компетенция взаимно обуславливается.

В союзных республиках такое сотрудничество отраслевых и территориальных органов государственного управления и взаимосвязь их компетенции обеспечивается нормативными актами, принятыми высшим органом государственного управления — Советом Министров союзной республики. Правительство союзной республики обеспечивает необходимое взаимодействие между исполнительными комитетами местных Советов и министерствами, государственными комитетами республики, другими подведомственными Совету Министров союзной республики органами по осуществлению их компетенций и проведению в жизнь планов экономического и социального развития, комплексных республиканских, межотраслевых и региональных программ, решает возникающие при этом вопросы⁴¹. Так, Совет Министров Армянской ССР постановлением от 15 июля 1980 года № 407 поручил Госплану Армянской ССР совместно с Министерством сельского хозяйства Армянской ССР и исполкомом районного Совета народных депутатов района им. Камо рассмотреть и в 1981 году решить вопрос расширения посевов кормовых культур за счет сокращения в районе посевов зерновых культур, оставив без изменения план производства валовой продукции зерновых⁴².

Экономика и социально-культурная жизнь союзной республики — мощный комплекс разнообразных отраслей, каждая из которых решает конкретные задачи, определенные государственным планом. В ходе его выполнения формируются разнообразные виды межотраслевого хозяйственного взаимодействия. Важно, чтобы разделение труда между органами управления республики, выполняющими эти задачи, было научно обосновано, «чтобы такие связи крепили и развивались, были надежными»⁴³.

Ն. Ա. ԱՅՎԱԶՅԱՆ—Միութենական հանրապետության կառավարման մարմինների փոխադարձ կապը— Միութենական հանրապետության կառավարման մարմինները կազմում են մի միասնական համակարգ, որի շրջափակներում նրանք գտնվում են սերտ փոխազդեցության մեջ՝ իրականացնելով միութենական հանրապետության առջև դրված միասնական խնդիրներ ու նպատակներ: Միաժամանակ նրանցից յուրաքանչյուրը ունի հարաբերական

⁴⁰ А. Г. Венделин. О единстве территориального и отраслевого управления. «Научное управление обществом». Издательство «Мысль», М., 1975, с. 39.

⁴¹ См.: Закон РСФСР «О Совете Министров РСФСР» (ст. 19); Закон Арм. ССР «О Совете Министров Арм. ССР» (ст. 19) и соответствующие статьи законов О Совете Министров др. союзных республик.

⁴² См.: Постановление Совета Министров Арм. ССР «О работе, проделанной исполкомом районного Совета народных депутатов района им. Камо в области руководства сельским хозяйством».

⁴³ Крепить связи отраслей. «Правда», 14 октября 1981 г.

ինքնուրույնություն և միութենական հանրապետության կառավարման ընդհանուր մեխանիզմում կատարում է յուրահատուկ խնդիրներ ու ֆունկցիաներ: Պետական կառավարման տարբեր մարմիններ ունեն տարբեր ծավալի իրավասություն, որը պայմանավորված է նրանց զբաղեցրած տեղով միութենական հանրապետության կառավարման մարմինների համակարգում: Այդ իմաստով էլ կառավարման մարմինների իրավասության փոխադարձ կապը իրավական առումով նշանակում է իրավական ակտերով նախատեսված պետական կառավարման մարմնի մասնակցության ու պատասխանատվության: աստիճանը որոշակի կառավարվող օբյեկտներին վերաբերող խնդիրների լուծման գործում: Այդ մասնակցության աստիճանը և բնույթը պայմանավորված է սովետական պետական կառավարման մի շարք օբյեկտիվ սկզբունքների գործողությամբ: Այդպիսի սկզբունքներ են համարվում ՍՍՀՄ և միութենական հանրապետությունների սահմանադրություններում ամրապնդված՝ դեմոկրատական ցենտրալիզմի, սոցիալիստական օրինականության, կոմունիստական կուսակցության ղեկավար և ուղղություն տվող դերի, էկոնոմիկայի ղեկավարությունը ժողովրդական տնտեսության և սոցիալական վարգաքման պետական պլանների հիման վրա սկզբունքները:

Աշխատանքում ցույց է տրվում այդ սկզբունքներից յուրաքանչյուրի ազդեցությունը միութենական հանրապետության կառավարման մարմինների իրավասության փոխադարձ կապի վրա: