

ПРОБЛЕМЫ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА
В РАЗВИТОМ
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОМ
ОБЩЕСТВЕ



ПРОБЛЕМЫ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
И ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА
В РАЗВИТОМ
СОЦИАЛИСТИЧЕСКОМ
ОБЩЕСТВЕ

ИЗДАТЕЛЬСТВО
КАЗАНСКОГО УНИВЕРСИТЕТА
1984

Ответственный редактор — доктор юридических наук, профессор **Ф. Р. Сундуров**

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ:

- ГЛАВА I** написана докт. юрид. наук, проф. **Ф. Н. Фаткуллиным** (§ 1), докт. юрид. наук, проф. **В. В. Лазаревым** (§ 2), канд. юрид. наук, доц. **Ю. С. Решетовым** (§ 3);
- ГЛАВА II** написана канд. юрид. наук, доц. **Е. К. Алексашкиным** (§ 1), канд. юрид. наук **Е. Б. Султановым** и канд. юрид. наук **Л. Д. Чулюкиным** (§ 2), канд. юрид. наук, доц. **Р. И. Тарнопольским** (§ 3);
- ГЛАВА III** написана докт. юрид. наук, проф. **Б. С. Волковым** (§ 1), докт. юрид. наук, проф. **Ф. Р. Сундуровым** (§ 2), канд. юрид. наук, доц. **Я. Ф. Фархтдиновым** (§ 3), канд. юрид. наук, доц. **З. З. Зинатуллиным** (§ 4);
- ГЛАВА IV** написана докт. юрид. наук. **А. К. Безиной** (§ 1), **Д. А. Сафиной** (§ 2), **Д. Ф. Сафиным** (§ 3);
- ГЛАВА V** написана канд. юрид. наук, доц. **А. А. Рябовым** (§ 1), **А. А. Харасовым** (§ 2);
- ГЛАВА VI** написана канд. юрид. наук, доц. **Л. Х. Мингазовым** (§ 1), канд. юрид. наук, доц. **Г. И. Курдюковым** (§ 2), канд. юрид. наук **В. Н. Лихачевым** (§ 3).

ПРЕДИСЛОВИЕ

Развитой социализм — это качественно новый и относительно самостоятельный этап в строительстве коммунизма, характеризующийся определенными закономерностями экономического, социально-политического и духовного развития советского общества. В данный период, отмечено в Отчетном докладе ЦК КПСС XXVI съезду партии, «завершается перестройка всех общественных отношений на внутренне присущих новому строю коллективистских началах»¹.

Исходя из фундаментальных положений теории научного коммунизма, творчески применяя марксистско-ленинское наследие, КПСС уделяет «постоянное внимание вопросам развития социально-классовой и национальной структуры советского общества, совершенствованию социалистического образа жизни, нашей государственности и демократии»². Важной вехой в поступательном движении советского общества к коммунизму, творческом развитии марксистско-ленинского учения о перерастании социалистических общественных отношений в коммунистические явился XXVI съезд Коммунистической партии Советского Союза. Положительно оценив итоги пройденного пути, форум советских коммунистов провозгласил Программу мира на 80-е годы, определил основные направления и перспективу общественного развития, наметил экономическую и социальную политику партии, придал новый импульс развитию политической системы советского общества, социалистической демократии и правотворческой деятельности.

Начатый с принятия новой Конституции СССР, воплотившей в себе наиболее существенные изменения во всех сферах жизни советского общества, процесс обновления законодательства принял всеобъемлющий характер, который фактически затронул все стороны общественных отношений. Предстоящая работа по совершенствованию законодательства, отмечалось на XXVI съезде КПСС, включает три направления: «руководство народным хозяйством, осуществление конституционных прав граждан и общественных организаций, завершение издания общесоюзного свода законов»³.

В этих условиях неизмеримо возрастает значение комплексной разработки проблем оптимизации и эффективности государственного и правового механизма. Задача может быть сформулирована более точно — необходимо создать такой оптимум государст-

венных и правовых установлений, который в наибольшей мере отвечал бы действующим в обществе зрелого социализма закономерностям. А это предполагает разработку любого конкретного вопроса в рамках системного анализа всей государственной и общественной жизни.

В предлагаемой читателю монографии коллектив авторов заостряет внимание на актуализированных программными документами КПСС, всей диалектикой жизнедеятельности советского общества проблемах государственно-правового строительства. Оно акцентируется, главным образом, на вопросах дальнейшего развития и укрепления политической системы советского общества, правовой основы всей общественной и государственной жизни в нашей стране, анализе правовых средств укрепления социалистической законности, правотворческих и правореализующих процессов в области управления, трудовых и природоохранных отношений, а также основных условий и факторов повышения эффективности международного права в свете советской программы мира на 80-е годы.

Представленная выше проблематика исследуется в рамках системного подхода, то есть с позиций основополагающих положений Конституции СССР и решений XXVI съезда КПСС о дальнейшем развитии социалистической демократии в Советском общенародном государстве и повышении роли правовых средств на современном этапе коммунистического строительства. Нетрудно заметить, что анализируемая в монографии тема многоаспектна, глубокого методологического содержания, и авторы не претендуют поэтому на ее всестороннее освещение.

Глава I

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ОПТИМАЛЬНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ В УСЛОВИЯХ РАЗВИТОГО СОЦИАЛИЗМА

§ 1. XXVI съезд КПСС и дальнейшее развитие советской политической системы

История развития человеческого общества в текущем столетии отмечена, как известно, замечательной плеядой съездов партии Ленина, каждый из которых был и остается важнейшим социально-политическим событием в жизни нашей многонациональной страны, народов других социалистических государств, всей прогрессивной мировой общественности. Эти съезды неизменно определяют вехи продвижения вперед социализма, его революционной теории и практики, прокладывая путь к коммунистическому будущему.

В современную эпоху, когда позитивные преобразования общественных отношений на подлинно коллективистских началах заметно расширяются и углубляются, а противоборство между социализмом и империализмом приобретает небывалые масштабы, созидательное воздействие съездов КПСС на все происходящее на нашей планете неизмеримо возрастает, становится все более ощутимым. Об этом ярко свидетельствует XXVI съезд партии, который подвел основные итоги многогранной деятельности КПСС, самоотверженного труда советских людей в семидесятые годы, дал глубокий анализ международного положения, мирового революционного процесса и внутренней жизни страны, четко сформулировал очередные и долговременные задачи коммунистического строительства, борьбы за мир и безопасность народов. Материалы и решения съезда — выдающиеся документы творческого марксизма-ленинизма, вооружающие массы трудящихся новыми практическими обобщениями и теоретическими выводами, мобилизующие их на дальнейшие успехи в коммунистическом созидании.

Оценивая пройденный путь, XXVI съезд КПСС отметил, что предыдущий форум советских коммунистов верно определил основные тенденции и направления общественного развития, что ленинская генеральная «линия партии уверенно проводится в жизнь; задачи, выдвинутые на предыдущем съезде, в целом успешно решены»¹. Эта общая высокая оценка в полной мере относится к современной политической системе советского общества, которая, будучи законодательно закрепленной в Конституции первого в мире общенародного государства, за прошедшие годы показала свою способность плодотворно решать возникающие при зрелом социализме задачи, обеспечивать эффективное управление происходящими социальными процессами, все более активное участие широких трудящихся масс в осуществлении государственных и общественных функций, сочетание реальных прав и свобод граждан с их обязанностями и ответственностью перед обществом, советским народом.

В материалах XXVI съезда КПСС содержится заслуженная оценка и применительно к отдельным компонентам нашей политической системы. Указывается, в частности, о дальнейшем возрастании роли партии в жизни общества; о заметном оживлении деятельности высших органов государственной власти по обновлению и совершенствованию законодательства, оптимальному сочетанию правотворчества, управления и контроля; о большом вкладе местных Советов в обеспечение комплексного характера экономического и социального развития, их активности в координации и контроле работы предприятий и организаций; об оперативности, высоком профессиональном уровне и результативности проводимых правоохранительными органами мероприятий; о надлежащей технической оснащенности, воинском мастерстве и несокрушимом моральном духе советских вооруженных сил; о повышении роли профсоюзов в развитии социалисти-

ческой демократии, защите интересов трудящихся, решении хозяйственных, социальных и культурных задач, подъеме социалистического соревнования, изобретательства и рационализации; о славных делах ленинского комсомола, усилении его участия в управлении государственными делами, во всей общественной жизни².

Все это вполне закономерно. Советская политическая система сложилась и развивалась как неотъемлемая часть нового строя, в ходе борьбы трудящихся масс под руководством Коммунистической партии за переустройство всей совокупности общественных отношений на социалистических началах. По мере завоевания очередных рубежей в этой борьбе она постоянно совершенствовалась, воплощая в себе все то лучшее, что выковывалось в экономике, социальной структуре, политике и духовной жизни общества. На нынешнем историческом этапе — этапе развитого социализма, когда налицо полный простор для действия законов социализма, для выявления его преимуществ во всех сферах общественной жизни, органическая целостность и динамизм социальной системы, ее политическая стабильность, несокрушимое внутреннее единство³, наша политическая система тоже стала целостным, зрелым организмом, концентрирующим организованные волю и силу всего народа страны, способным решать любые стоящие перед ним задачи.

Но из того факта, что суть происшедших изменений в советской политической системе выразилась прежде всего в перерастании государства диктатуры пролетариата в общенародное социалистическое государство⁴ и наступила пора целостности, зрелости этой сложной системы, не следует вывод ни об исчезновении ее собственно политических черт и классового характера, ни о достижении апогея в ее развитии. Политическая система зрелого социализма, вбирая в себя прогрессивный опыт демократии, давая новую жизнь гуманистическим идеалам и выступая в качестве естественного наследника демократических ценностей и достижений человеческой культуры в целом, строго соотносит их с классовыми интересами и чаяниями людей труда. Она закономерно отражает не свободную от классовых и внутрикласовых различий социальную структуру, а регулирует наряду с другими межклассовые и межнациональные связи внутри страны, как и отношения с остальными, в том числе с империалистическими государствами на международной арене. Ее руководящим и направляющим ядром служит КПСС, которая, став партией всего советского народа, отнюдь не утрачивает классового характера, по своей природе остается высшей политической организацией рабочего класса⁵. По мере совершенствования зрелого социализма, являющегося относительно длинной полосой на пути к коммунизму⁶, должна дальше развиваться и его политическая система, и марксов «диалектический метод, обязывающий смотреть на общество, как на живой организм в его функционировании и развитии»⁷ необходимо предполагает, чтобы эта система всегда рассматривалась в

динамике, с трезвым учетом сложнейших процессов ее пульсации, ритма всей жизнедеятельности в прошлом, настоящем и будущем. Основное направление дальнейшего развития советской политической системы в современных условиях законодательно очерчено как «дальнейшее развертывание социалистической демократии: все более широкое участие граждан в управлении делами государства и общества, совершенствование государственного аппарата, повышение активности общественных организаций, усиление народного контроля, укрепление правовой основы государственной и общественной жизни, расширение гласности, постоянный учет общественного мнения» (ст. 9 Конституции СССР 1977 г.). В документах XXVI съезда КПСС это важнейшее положение, обеспечивающее в перспективе закономерное перерастание политической системы зрелого социализма в систему органов коммунистического самоуправления, не только представлено во всей полноте, но и существенно углублено, всесторонне актуализировано применительно к очередным задачам общественного развития. Опираясь на марксистско-ленинскую методологию анализа социальных явлений, съезд творчески обогатил учение о политической системе советского общества, вооружил все звенья этой сложной системы четкой и последовательной программой коммунистического созидания.

Для надлежащего понимания и осуществления этой программы следует рассматривать нашу политическую систему, прежде всего, в качестве целостной управляющей системы, призванной на основе истинного познания объективных закономерностей общественного развития, целенаправленного их использования и оптимального соединения преимуществ социализма с достижениями научно-технической революции управлять на должном уровне всеми процессами в экономической, социальной, политической и духовной сферах жизни страны. Эта система выявляет и разрешает насущные проблемы развития как в собственно политической, так и во всех остальных сферах, придавая последним в необходимой мере политический характер. Тем самым она оказывает концентрированное воздействие на общественное движение в целом, на показатели, состояние, динамику и тенденции всех его сфер, способствует согласованности и целостности происходящих в них сдвигов. Все без исключения вопросы, затрагиваемые в Отчете Центрального Комитета КПСС, Основных направлениях экономического и социального развития СССР на 1981—1985 гг. и на период до 1990 года, выступлениях делегатов, резолюциях, постановлениях и иных материалах XXVI съезда, имеют непосредственное отношение к политической системе советского общества, поскольку она, с одной стороны, обеспечивает успешное их решение, с другой,— развивается сама по мере их разрешения.

Как единый управляющий субъект, политическая система зрелого социализма представляет собой организованную совокупность государственных и негосударственных образований, по-

средством которых рабочие, крестьяне и интеллигенция, трудящиеся всех наций и народностей осуществляют подлинное народо-властие в стране. Сюда, в первую очередь, относится советское социалистическое общенародное государство, которое, имея в качестве своей политической основы Советы народных депутатов, благодаря своим особым качествам, атрибутам и методам функционирования играет роль главного орудия коммунистического строительства. Далее идут профессиональные, молодежные, творческие, кооперативные и иные общественные организации, выполняющие в соответствии со своими уставными задачами и в присущих им формах определенные социально-политические задачи в интересах трудового народа. Относительно самостоятельным звеном системы являются трудовые коллективы, участвующие в обсуждении и решении государственных и общественных дел, органически сочетая свою функцию служить основной трудовой ячейкой общества с всесторонним усилением социальной значимости действий каждого труженика. Ядром всей этой системы государственных и общественных организаций служит Коммунистическая партия, объединяющая и сплачивающая все ее структурные подразделения, на научной основе обеспечивающая их согласованное, гармоничное и эффективное функционирование, мобилизующая и направляющая их усилия на выполнение задач коммунистического строительства.

Указанными структурными подразделениями советской политической системы управление социальными процессами осуществляется на всех уровнях — как на уровне политического руководства, так и на уровне непосредственного управления⁸. Политическое руководство выражается в определении генеральной перспективы развития общества, выработке общей стратегии воздействия на него, установлении основных целей, принципов и средств такого воздействия, принятии наиболее значимых решений. Непосредственное управление состоит преимущественно в конкретизации и организации фактического воплощения в жизнь руководящих предначертаний, в повседневной и разносторонней работе по регулированию общественных отношений и оказания идеологического, политико-воспитательного влияния на сознание их участников в намеченном направлении. Для дальнейшего улучшения и укрепления диалектического единства социального управления на всех уровнях в свете установок XXVI съезда КПСС требуется одновременное развитие как отдельных звеньев политической системы, так и их общесистемных свойств, усиливающих целостность этой системы и результативность ее деятельности.

Государственные, общественные и иные образования, входящие в политическую систему зрелого социализма, органически дополняют друг друга. Каждое из них независимо от того, каков масштаб его «политичности», выступает в роли своеобразной подсистемы, наделенной определенными функциями. Успешное осуществление этих функций — залог успехов политической си-

стемы в целом. Поэтому речь идет о повышении роли высших, средних и низовых звеньев всех государственных и общественных организаций, причем не за счет и не в ущерб, а, напротив, в дополнение друг друга. «В центре и на местах, во всех звеньях, во всех ячейках народного хозяйства должно расти понимание встающих проблем, должны лучше выявляться и использоваться имеющиеся возможности», — подчеркнуто на XXVI съезде партии⁹. Эта стержневая идея пронизывает все документы съезда, где в разных аспектах отмечается необходимость повышения роли тех или иных звеньев и Советов народных депутатов, и органов планирования, хозяйственного руководства и контроля, и учреждений науки, народного образования, здравоохранения и социально-бытового обеспечения, и общественных организаций¹⁰.

Усиление общесистемных свойств структурных частей советской политической системы должно идти по пути предотвращения возможных диспропорций между ними, совершенствования их повседневного взаимодействия и оптимизации совокупного их воздействия на общественные отношения и на сознание людей для получения высоких конечных результатов. Отставание отдельных управленческих подразделений от требований дня, существование параллельных органов с практически одинаковыми функциями, их неоправданное «наслоение», искусственное удлинение вереницы всевозможных «согласований» и другие подобные явления во многом объясняются недостаточным вниманием именно данной стороне проблемы.

Задача улучшения общесистемных свойств всех государственных органов лежит прежде всего на Советах народных депутатов, которым все они подконтрольны и подотчетны (ст. 2 Конституции СССР 1977 г.). В этом плане ими проводится большая правотворческая и организаторская работа, направленная на совершенствование планирующих, управленческих и контрольно-надзорных структур, нормативного упорядочения связей и зависимостей между ними, координации их практических шагов по решению экономических, социальных, воспитательных, научно-технических и иных задач.

Велика в этом сложнейшем деле роль партии, объединяющей и направляющей в один общий поток усилия всех звеньев политической системы. Одним из основных факторов, закономерно обуславливающих постоянное возрастание ее роли в жизнедеятельности социалистического общества, служит как раз то обстоятельство, что современный этап общественного развития предъявляет все более высокие требования к организованности трудящихся масс, к сплочению их различных социально-политических образований, к обеспечению слаженности их работы и к повышению уровня единого руководства ими¹¹, а все это по плечу только марксистско-ленинской партии.

Коммунистическая партия Советского Союза, как организационно и идейно монолитный отряд многомиллионных борцов-

единомышленников, составляет ядро всех государственных и общественных организаций страны, цементирует нашу политическую систему в целом, является общепризнанным гарантом ее динамичной устойчивости, устойчивого динамизма и постоянной боеспособности. Она решала, решает и готова решать любые социально-политические вопросы, так как в лице марксистско-ленинской методологии имеет надежный компас, обладает уникальным политическим и организационным опытом, имеет неразрывные связи с народными массами, постоянно вслушивается в пульс, ритм жизнедеятельности общества, учитывает особенности каждой исторической ситуации. Партия на основе познания объективных закономерностей социального развития выявляет насущные потребности рабочего класса, колхозного крестьянства и народной интеллигенции, тесно увязывает цели, интересы и устремления классов, социальных групп, наций и народностей страны, в максимальной мере учитывает их при формировании программ (планов) социально-экономического развития, обеспечивает согласованность действий различных звеньев советской политической системы при фактическом осуществлении таких программ. Во всем этом достигнуты бесспорные успехи, которые высоко оценены XXVI съездом КПСС¹². Но вместе с тем съезд указал на необходимость более решительного преодоления местнических, ведомственных и бюрократических барьеров, творческого осмысления того нового, что привносит сама общественная практика в жизнедеятельность советской политической системы.

Жизнь убеждает в том, что проблема соотношения партийного, государственного и хозяйственного руководства далеко не простая, и предстоит еще напряженный труд, чтобы выработать наиболее гибкие варианты ее решения. В. И. Ленин требовал «разграничить гораздо точнее функции партии (и Цека ее) и Соввласти; повысить ответственность и самостоятельность совработников и совучреждений, а за партией оставить общее руководство работой всех госорганов вместе, без теперешнего слишком частого, нерегулярного, часто мелкого вмешательства»¹³. Это требование остается актуальным и в современных условиях, когда неизмеримо возросли масштабы как самого советско-хозяйственного аппарата, так и решаемых им задач. Пока нередки факты, с одной стороны, мелочной опеки, подмены отдельными партийными работниками советских и хозяйственных органов, с другой, — стремления самих этих органов переложить свои обязанности решать те или иные вопросы на партийные организации, превращая их в панацею от собственных болезней¹⁴. Подчас существенно нарушается взаимодействие между советскими и хозяйственными органами, бывает несогласованность действий отдельных звеньев государственного аппарата, подмены административными лицами профсоюзных комитетов и т. д. Такие явления, наносящие ущерб общим интересам, в известной мере сдерживают дальнейшее развитие политической системы общества.

Создание зрелого социализма по-новому поставило многие задачи социального прогресса. Иными стали как возможности, так и потребности советского общества. Задача руководства таким обществом состоит, очевидно, в том, чтобы максимально выявить заложенные в нем возможности для гармоничного и планомерного развития», и ключ к решению этой задачи — «правильное функционирование политической системы общества»¹⁵. Соответственно происходит ныне перестройка различных сторон практической деятельности партии, Советов, общественных организаций и трудовых коллективов. В этих условиях более полное и рациональное использование тех объективных свойств советской политической системы, которые сориентированы на оптимизацию взаимоотношений между ее звеньями, приобретает принципиальное значение.

При рассмотрении перспектив развития советской политической системы в свете материалов и решений XXVI съезда КПСС следует также учесть, что эта система не исчерпывается теми государственными и негосударственными образованиями, которые выступают непосредственно в роли субъектов социального управления. Она охватывает весь механизм «интегрированного выражения политики и власти»¹⁶, включая в себя такие относительно самостоятельные «коммуникационные» компоненты, как политические отношения, политические нормы, политическое сознание, политическая культура, политическая деятельность, политическая ответственность и политический режим. Обособление этих категорий по соображениям корректности в использовании понятий «политическая система», «политическая организация» и «политическая структура» лишено достаточного основания. Только что названные понятия отличаются друг от друга не по объему, то есть не по кругу фиксируемых явлений. Любая система организована, а организация — системна, чем они и отличаются от хаотического множества. Вовсе не случайно, что в партийных документах, в марксистской литературе понятие политической системы чаще всего употребляется как синоним политической организации класса или классового общества в целом¹⁷. Политическая же структура представляет собой скорее своеобразную внутреннюю форму политической системы (организации), необходимые способы упорядочения ее содержания, способы связей и зависимостей между частями этого содержания и их атрибутами. Конечно, организация, система, структура — многоуровневые понятия, на что применительно к партии особо обращал внимание В. И. Ленин в статье «Как В. Засулич убивает ликвидаторов»¹⁸. То, что на одном уровне считается относительно самостоятельной системой, на другом — составляет структурную часть, подсистему более широкой системы. С этой точки зрения допустимо в определенных аналитических целях различать политическую систему, как совокупность материализованных государственных и негосударственных образований, и политическую систему, как совокупность используемых ими коммуникационных средств. Однако на другом уровне, расположенном хотя бы на один порядок выше,

обе системы вливаются в одну, составляя уже ее подсистемы. И было бы правильнее полагать, что именно на таком высоком уровне берется понятие советской политической системы в Конституции СССР 1977 г. и в материалах XXVI съезда КПСС, где при содержательной его характеристике речь идет и о социалистическом общенародном государстве, и об общественных организациях, и об их взаимоотношениях, и о некоторых политических нормах и т. д.¹⁹

Преимущество этого подхода состоит в том, что он нацеливает на комплексное исследование и совершенствование не только материализованных элементов политической системы в лице государства, партии, общественных организаций и трудовых коллективов, но и остальных политических категорий, посредством которых осуществляется политически значимая жизнедеятельность советского общества. Соответственно развитие нашей политической системы органически увязывается с дальнейшим совершенствованием политических отношений, политических норм, политического сознания, политической культуры, политической деятельности, политической ответственности и политического режима. В этой связи хотелось бы подчеркнуть следующее.

Будучи одним из видов общественных отношений в онтологическом срезе, собственно политические отношения существуют как формальные и неформальные связи, зависимости и ограничения, которые возникают между классами, социальными группами, нациями и народностями, а равно между их учреждениями в процессе политической деятельности на основе политических и правовых норм²⁰. Их дальнейшее развитие связано прежде всего с позитивными изменениями в социальной структуре общества, причем на этот процесс влияют те или иные сдвиги не только непосредственно в межклассовых, но и внутриклассовых различиях, требующих к себе большего внимания. Важно также значение национальных взаимоотношений на всех уровнях. Хотя в Советском Союзе благодаря ленинской национальной политике партии утвердилась нерушимая дружба народов, уважаются национальные чувства, национальное достоинство каждого человека, это вовсе не значит, что «все вопросы в сфере национальных отношений уже решены. Динамика развития такого крупного многонационального государства, как наше, рождает немало проблем, требующих чуткого внимания»²¹. Любые националистические и шовинистические вывихи, направленные на искусственное стирание имеющихся национальных особенностей или, наоборот, беспочвенное их раздувание, могут отрицательно сказаться на интересах дальнейшего развития нашей политической системы, советского общества в целом.

Нуждается в совершенствовании и система политических норм, регулирующих политически значимые общественные отношения. На XXVI съезде КПСС отмечался большой полезный эффект проводимого в стране обновления действующего законодательства, указывалось на необходимость первоочередного упорядоче-

ния руководства народным хозяйством и защиты конституционных прав граждан и общественных организаций, подчеркивалось требование о своевременном завершении работы над составлением Свода законов СССР²². Все это явится значительным вкладом в развитие той части политических норм, которые «возводятся в закон» государственной властью и становятся правовыми. Многие политические нормы таких свойств не приобретают, продолжают существовать вне правовых форм. Из них наиболее координальные будут видоизменены в ходе реализации постановления XXVI съезда о поручении Центральному Комитету КПСС «внести необходимые дополнения и изменения в действующую Программу партии, ...подготовить новую редакцию Программы КПСС к очередному съезду партии», чтобы в ней получили «глубокое научное отражение важнейшие изменения в жизни советского общества и в мировом общественном развитии, главнейшие задачи строительства коммунизма»²³. Некоторые политические нормы углубляются и актуализируются в решениях ЦК КПСС, центральных и республиканских органов профессиональных союзов, комсомола и остальных общественных организаций. Продолжение всей этой работы — важный канал дальнейшего развития советской политической системы.

Значительный резерв кроется также в улучшении процессов реализации политических норм, воплощения в регулируемых ими общественных отношениях той политической воли рабочего класса, колхозного крестьянства, интеллигенции, всех наций и народностей страны, которая выражается в этих нормах. Существующий уровень этих процессов в принципе вполне удовлетворительный. Не имеет ничего общего с объективной действительностью злобная клевета «критиков» советского строя, что якобы провозглашаемые им политические права, свободы и другие блага фактически не гарантированы и не находят применения ввиду какого-то «несоответствия между социалистическими идеалами и реальным социализмом». На деле у реакционной буржуазии всевозрастающий спрос на политические фикции: декларируется равенство, между тем, процветает эксплуатация человека человеком; провозглашается право «на стремление к счастью», а десятки миллионов честных людей безработны и приговорены к нищенству, к голодной смерти; объявляется о неприкосновенности личности, по существу же население находится под постоянным страхом произвола полиции, расправы фашиствующих молодчиков, преступных банд и т. п. Социализм никогда не нуждался и не нуждается в каких-либо фикциях. Все то, что им провозглашается, последовательно претворяется в жизнь. Политические нормы, вырабатываемые Коммунистической партией, Советским государством и общественными организациями, реально обеспечиваются материальными условиями жизни страны и конкретными политико-правовыми средствами, которые для этого необходимы. Однако отсюда вовсе не следует, что в реализации таких норм нет недостатков. Пока не полностью изжиты факты недопо-

нимания или недооценки социальной ценности тех или иных норм, формального к ним отношения, слабой организации их исполнения. XXVI съезд КПСС обратил внимание всех органов и лиц на необходимость неукоснительного соблюдения ленинских норм партийной, государственной и общественной жизни, потребовал более полного осуществления Советами народных депутатов, профсоюзами и остальными звеньями политической системы своих прав, усиления со стороны первичных партийных организаций контроля за деятельностью администрации, дальнейшего укрепления законности и правопорядка, строгого обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан²⁴. Все это направлено на улучшение реализации действующих политических и иных норм, на обогащение ее фактического содержания.

Вся политическая деятельность в зрелом социалистическом обществе, какими бы звеньями политической системы она не проводилась, должна быть пронизана подлинно ленинским стилем работы. Суть этого стиля хорошо известна: научно обоснованный подход к действиям и решениям, единство их формы и содержания, деловитость, связь с массами, постоянный учет их настроения, мнений и интересов, самокритичность и т. д. Но задача состоит в том, чтобы каждый работник политической системы независимо от ранга не только лично знал и умел объяснять другим эти демократические принципы и ценности, но и безоговорочно руководствовался ими в своей повседневной практической деятельности. Чванство, бюрократизм, привычка бездумно повторять стандартные формулы, нежелание или неспособность за формой видеть конкретное содержание, злоупотребление служебным положением, устройство собственных дел за счет общественных интересов, стремление не столько вскрыть, осудить и искоренить имеющиеся недостатки, сколько смазать или вовсе «спрятать» их, приукрасить действительность,— все это вызывает естественное недовольство широких слоев населения, снижает качество и результативность проводимых среди них социально-политических мероприятий, не способствует дальнейшему укреплению и развитию нашей политической системы. XXVI съезд партии обязал всех коммунистов самым решительным образом бороться с подобными негативными явлениями.

Фактическое состояние политических отношений во многом зависит от уровня политического сознания и политической культуры людей. Развернутая программа его улучшения изложена в постановлении ЦК КПСС от 26 апреля 1979 г. «О дальнейшем улучшении идеологической, политико-воспитательной работы» и полностью подтверждена XXVI съездом партии²⁵. Крайне важно, чтобы эта программа, рассчитанная на долговременное действие, служила практическим руководством для всех звеньев советской политической системы. Тем более, что неотъемлемым элементом политического сознания, политической культуры является понимание гражданином своей ответственности перед обществом²⁶.

§ 2. Развитие правовой основы общественной и государственной жизни

Дальнейшее развитие политической системы развитого социализма, о чем подробно говорилось в предшествующем разделе, связано также с продолжением работы по совершенствованию законодательства. Более того, вопрос должен стоять шире; они фактически сформулированы в Конституции СССР, в которой зафиксировано, что одним из главных направлений развития советской политической системы является укрепление правовой основы государственной и общественной жизни (ст. 9).

В современных условиях не только организация и функционирование государства, но и построение политической системы в целом базируется на прочной правовой основе. Правовое начало должно пронизывать и в действительности пронизывает все основные стороны деятельности государства, общественных организаций, граждан. Представляется актуальным в этой связи: обратить внимание на трактовку понятия правовой основы: показать, какое значение придает КПСС развитию правовой основы Советского общества и государства, какую роль приобретает правовое регулирование в экономической и социально-политической сферах общественной жизни.

На XXVI съезде партии отмечен большой социальный эффект проводимого на основе Конституции обновления советского законодательства. Новые законы позволяют точнее регулировать различные стороны общественных отношений и, следовательно, глубже учитывать потребности общественного развития, полнее удовлетворять интересы субъектов социального общения. Это и понятно: устаревание законодательства, появление в нем пробелов, наличие противоречий между правовыми нормами и развивающимися общественными отношениями, — все это препятствует или существенно тормозит осуществление назревших мероприятий по фактическому переустройству общества на коммунистических началах. Вот почему ленинская политика партии всегда состояла не в консервации принятых когда-то законов, а в их постоянном и решительном развитии. В. И. Ленин подчеркивал, что всякое предложение трудящихся, направленное на совершенствование действующего законодательства, встретит самое внимательное и благожелательное отношение и поддержку в нашем высшем законодательном органе²⁷.

В полном соответствии с ленинскими указаниями и конституционными нормами XXVI съезд КПСС указал, что работа по совершенствованию законодательства будет продолжаться. В качестве первоочередных направлений в этой области в Отчетном докладе ЦК КПСС названы, как уже отмечалось, следующие три: руководство народным хозяйством, осуществление конституционных прав граждан и общественных организаций, завершение издания общесоюзного свода законов²⁸.

Документы партийного форума дают богатый материал для

теоретических исследований и практических предложений по каждому из отмеченных направлений. В рамках каждого из них можно, очевидно, находить и более конкретизированные проблемные задачи для научных и практических работников. Кроме первоочередных задач, могут определиться и более перспективные, что имеет значение для составления планов законопроектных работ на конец текущего столетия.

Совершенствование законодательства составляет фундамент в строительстве правовой основы советского общества и государства. Сами законы и иные нормативные акты являются теми блоками и «кирпичиками», которые представляют основной материал правовой основы общественных и государственных отношений. Однако нормативные установления не могут выполнить предназначенной им роли без своего рода «цементирующего» начала, без тех «опорных колонн», которые, образно выражаясь, несут главную нагрузку во всей конструкции. Поэтому развитие правовой основы советского общества и общенародного Советского государства предполагает формирование и укрепление социалистического правосознания, поддержание режима социалистической законности, укрепление социалистического правопорядка.

С данных позиций следует оценивать различные определения правовой основы государственной и общественной жизни²⁹. Сведение ее к какому-либо одному компоненту правовой надстройки, на наш взгляд, обедняет содержание мероприятий, проводимых во исполнение тех директивных документов³⁰, в которых поставлена задача укрепления правовой основы развитого социализма. Каждый из авторов по-своему прав, призывая укреплять социалистическую законность или правопорядок в отдельности, но еще более убедительными являются предложения, направленные на комплексное совершенствование и развитие всех составных частей механизма правового регулирования. Справедливо, например, писал Л. С. Явич: «Дальнейшее укрепление правовой основы государственной и общественной жизни в СССР, о котором говорится в материалах XXV съезда партии, означает в первую очередь обогащение основных принципов советского социалистического права, законности, законодательства и правосудия, повышение их роли»³¹.

На первый взгляд может показаться наиболее предпочтительной точка зрения, согласно которой правовую основу составляет только само право, как система норм. По-видимому, так оно и было бы, если бы речь шла о нахождении собственной основы в правовой надстройке и механизме юридического воздействия на общественные отношения. Но в директивных документах и в Конституции СССР скорее идет речь о том, чтобы общественная и государственная жизнь опиралась на правовые начала, и, следовательно, все правовое, сопровождающее реальные жизненные явления, мыслится в качестве их правовой (в отличие от экономической, политической) основы.

В аспекте приведенного соображения является неточной ана-