



ПЕРИОДИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ
О ГРАЖДАНСКИХ ПРАВАХ

ГРАЖДАНИН ПРАВО

и



Индекс 79800

- ✓ Положение части 10 статьи 162
Жилищного кодекса
Российской Федерации
- ✓ Новое в законодательстве
о приемной семье
- ✓ Субъекты конституционного права
на благоприятную
окружающую среду

12, 2010

ЖУРНАЛ О ГРАЖДАНСКИХ ПРАВАХ
ГРАЖДАН И ПРАВО

Издатель:
ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»
Издается с июля 2000 года
№ 12(95) * декабрь * 2010
Учредитель: ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»
Издание подготовлено
при участии членов общественного объединения
«Граждане за законность»
Свидетельство о регистрации
ПИ № 77-1326 от 10 декабря 1999 г.



Журнал удостоен знака отличия
«Золотой фонд прессы»

В НОМЕРЕ

ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

К.В. Черкасов

Вопросы межрегионального государственного
управления в Советской России 3

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Р.А. Каламкарян

Россия как добросовестный участник системы
международных правоотношений 13

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

Д.М. Азми

О системно-правовом значении норм
конституционного права 25

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ

П.В. Макеев

Положение части 10 статьи 162 Жилищного кодекса
Российской Федерации: теоретические
и практические аспекты ее реализации 35

ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО

А.В. Пащенко, В.В. Хрешкова

Заготовка и сбор недревесных лесных
ресурсов как вид предпринимательской
деятельности граждан 43

СЕМЕЙНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

С.П. Гришаев

Новое в законодательстве о приемной семье 52

Генеральный директор
ООО «НОВАЯ
ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА»

КАРПОВИЧ
Владимир
Дмитриевич

Главный редактор
ПОПОВ
Алексей
Александрович

Редакционный совет
В. ГРЕБЕННИКОВ
В. КАРПОВИЧ
Н. КЛЁН
П. ЛАХНО
С. МОГИЛЕВСКИЙ
Г. ИВЛИЕВ
Б. ТАНГИЕВ

ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО

Д.С. Велиева

К вопросу о субъектах конституционного права
на благоприятную окружающую среду 59

ОБРАЗОВАНИЕ: РЕФОРМА И ОПЫТ

Д.В. Чухвичев

О необходимости изучения законодательной
техники при подготовке юристов
в современной России 74

СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА ГРАЖДАНСКИХ ПРАВ

Ю.И. Руденко

Основные разновидности
правоохранительной деятельности 84

СОДЕРЖАНИЕ ЖУРНАЛА ЗА ГОД

Содержание журнала

«Гражданин и право» за 2010 год 91

ВНИМАНИЕ!

Информацию о журнале «Гражданин и право»
Вы найдете на нашем сайте: <http://www.grajdaninipravo.ru>
e-mail: gip-npk@mail.ru

*Присланные в редакцию материалы не рецензируются и не возвращаются.
Редакция ведет рубрику «Отвечаем на вопросы читателей» по наиболее
актуальным и злободневным темам, не вступая в переписку с читателями.
Точка зрения авторов публикаций не всегда совпадает
с точкой зрения редакции.*

*При использовании опубликованных материалов журнала
«Гражданин и право» ссылка на него обязательна.*

Редакционная коллегия
В. КАРПОВИЧ
А. ПОПОВ
Л. БАРАНИЧЕНКО
И. ШВАРЦЕР
Б. ТАНГИЕВ
*Полное или частичное воспроизведение, в том числе электронными СМИ,
а также размножение каким-либо способом материалов, опубликованных
в настоящем издании, допускаются только с письменного разрешения
редакции журнала.*

Адрес редакции: 119602, Москва, Мичуринский пр-т,
Олимпийская деревня, д. 16, офис 3

ООО «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА». Тел./факс: 8 (495) 437-7949

Подписано в печать 24.11.2010

Формат 70x108 1/16. Офсетная печать. Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат».

143200, г. Можайск, ул. Мира, 93.

Сайт: www.oaompk.ru Тел.: (495) 745-84-28, (49638) 20-685

© «НОВАЯ ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА», 2010

Компьютерная верстка
А. КРАСНОВСКАЯ
Е. КАМЕННАЯ

*Художественный
редактор*
Е. ГРИБОВ

Секретарь редакции
И. КЛОЧКОВА

Вопросы межрегионального государственного управления в Советской России¹

К.В. Черкасов,

*заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин
Поволжского филиала ГОУ ВПО «Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской Федерации»,
доктор юридических наук, доцент*

Накануне революции 1917 г. Россия представляла собой ослабленную огромную территорию с разнообразным в национальном и конфессиональном отношении населением, находившимся на разных ступенях развития. При этом чем позднее входил в состав России тот или иной национальный регион, тем в большей мере учитывались и сохранялись его специфические характеристики и особенности самоуправления². Генерал-губернаторства просуществовали до Февральской революции 1917 г., затем они все (кроме Финляндского, упраздненного в октябре 1917 г.) были ликвидированы новой властью. Вместо института генерал-губернаторов центральная власть сразу же создала собственный орган политического надзора в лице комиссаров Временного правительства, а после Октябрьского переворота — большевистских комиссаров.

Осознавая тяжелые последствия радикальной смены всей структуры управления территориями государства, но остерегаясь сохранять ее в неизменном виде, руководство страны приняло Постановление Временного правительства от 4 марта 1917 г. «О возложении обязанностей губернаторов и уездных исправников на председателей губернских и уездных управ и сохранении на местах старого административного аппарата»³, которым временно были упразднены должности губернатора и вице-губернатора.

Для поддержания нормального хода жизни в стране было признано желательным сохранение существующего административного механизма. Вопрос о публичной власти в не земских губерниях, в казачьих областях, в градоначальствах и в Сибири оставался открытым до его выясне-

¹ Окончание. Начало см.: *Гражданин и право*. 2010. № 10, 11

Статья подготовлена с использованием результатов работ по гранту Президента РФ для государственной поддержки молодых российских ученых — кандидатов и докторов наук на тему: «Межрегиональное государственное управление в современной России: состояние и перспективы» (МК-4020.2010.6).

² См.: *Анненкова В.Г.* Единство Российского государства: проблемы конституционной теории и практики: Автореф. дисс. ... д.ю.н. М., 2006. С. 17.

³ См.: *Революционное движение в России после свержения самодержавия: Документы и материалы* / Отв. ред. Л.С. Гапоненко. М., 1957. С. 421–422; *Лепешкин А.И.* Местные органы власти Советского государства (1921–1936 гг.). М., 1959. С. 84; *Хрестоматия по истории государства и права СССР: дооктябрьский период* / Под ред. Ю.П. Титова, О.И. Чистякова. М., 1990. С. 462–463; *Пихоя Р.Г.* Судьбы реформ и реформаторов в России: Учеб. пособие. М., 1999. С. 210; *Хрестоматия по истории государства и права России: Учеб. пособие*. 2-е изд., перераб. и доп. / Сост. Ю.П. Титов. М., 2007. С. 274.

ния совместно с местными организациями и должностными лицами. Управление губерниями передавалось председателям губернских земских управ, которые объявлялись губернскими комиссарами Временного правительства. В не земские губернии комиссары по большей части присылались из центра, в основном ими стали депутаты Государственной Думы⁴. Различные системы территориального управления насаивались, порождая хаос. Губернскому комиссару поручалось общее руководство губернией, поскольку они не были отменены. Основным направлением деятельности комиссара была борьба с анархией и контрреволюцией.

Роль комиссаров Временного правительства усилилась после июльских событий 1917 г. в Петрограде, послуживших толчком к утверждению Временным правительством 19 сентября 1917 г. Положения о губернских (областных) и уездных комиссарах (не распространялось на Санкт-Петербург, Москву, Киев, Одессу, Ростов-на-Дону)⁵. Они должны были осуществлять надзор за деятельностью местных учреждений, законностью действий органов местного самоуправления. Выполняя поручения Временного правительства и постановления исполнительного комитета, комиссары руководствовались актами правительства. Им было предоставлено право издавать постановления, направленные на ограждение общественного благополучия, порядка и безопасности, право, привлекая подчиненную милицию, применять силу при неисполнении постановлений⁶. Комисса-

ры обязаны были информировать регион о решениях правительства и о происходящих в стране событиях. От них требовалось быстро реагировать на изменения в процессе управления, менять формы и методы руководства. Новая фаза революционной активности конца октября 1917 г. вместе с Временным правительством «смела» и институт его комиссаров.

Возрастание национального фактора в борьбе за политическую власть, выход многих регионов (Польша, Финляндия, Прибалтика и др.) из состава Российской империи вынудили уже советскую центральную власть в январе 1918 г. провозгласить Россию федеративным государством. РСФСР создавалась на принципе национально-государственной автономии, ее субъектами могли быть только национальные государственные образования, а остальные регионы рассматривались как составные части унитарного государства. В тот момент федерация являлась единственной формой государственного устройства, гарантировавшей путь к восстановлению крупной централизованной державы. Она должна была послужить шагом к объединению различных национальностей России в единое демократическое централизованное Советское государство⁷. Несмотря на то что основной единицей административно-территориального деления страны считалась область, губернское административно-территориальное деление сохранялось. Отличия областей от губерний не были определены. Область часто была равна губернии, реже объединяла две-четыре губернии⁸.

⁴ См.: Николаев А.Б. Комиссары Временного комитета Государственной Думы (февраль–март 1917 г.): персональный состав // Из глубины времен. 1995. № 5. С. 48.

⁵ См.: Трусова Е.М. Институт комиссаров Временного правительства в системе органов управления и самоуправления // Государственное и муниципальное управление. 2000. № 4. С. 116.

⁶ См.: Баженова Т.М. Институт губернских и уездных комиссаров Временного правительства // Государственный аппарат. Свердловск, 1975. С. 70–86; Герасименко Г.А. Народ и власть (1917 г.). М., 1995. С. 67; Красильников Д.Г. Власть и политические партии в переходный период отечественной истории (1917–1918, 1985–1993 гг.): опыт сравнительного анализа. Пермь, 1998. С. 7.

⁷ См.: Ленин В.И. Пол. Собр. соч.: 5-е изд.: В 55 т. Т. 36. М., 1974. С. 151.

⁸ См.: Институт губернатора в России: традиции и современные реальности / Под ред. Н.С. Слепцова. М., 1997. С. 43; Сукиасян М.А. Власть и управление в России: диалектика традиций и инноваций в теории и практике государственного строительства. М., 1996. С. 231.

Первоначально вопросы изменения границ губерний, уездов и волостей (в том числе их разделения на части с образованием новых административных и экономических единиц) решались всецело местными Советами рабочих, крестьянских и солдатских депутатов и их комиссиями с последующим подробным сообщением о подобных изменениях наркомму внутренних дел⁹. Однако Конституция РСФСР 1918 г., подтвердив федеративный принцип организации государственной власти и устройства страны, относила общее административное деление территории страны уже к исключительному ведению Всероссийского съезда Советов и ВЦИК. Вместе с тем в нарушение этого из-за гражданской войны вопросы территориальных границ и существования административно-территориальных единиц по-прежнему решались местными органами власти — Советами. Поэтому административно-территориальное деление РСФСР было достаточно разнообразным. Так, существовало четыре крупных образования: Северо-Кавказский, Сибирский и Дальневосточный края и Уральская область. Все они имели районно-окружную систему без деления на губернии¹⁰.

Наблюдались случаи образования маложизненных территориальных единиц, что отрицательно сказывалось на эффективности управления. Центральные органы власти из-за слабости своих

позиций не могли тогда диктовать территориям свою волю. Но по мере укрепления центр начал доминировать в государственном территориальном строительстве, что нашло отражение в принятых правовых актах, ограничивающих права местных Советов в этой сфере¹¹.

Данный период можно охарактеризовать как стихийный процесс дробления территории страны, который усиливавшаяся советская власть постепенно ставила под контроль центральных органов управления. В целом образование новых губерний, а также изменение границ существующих было вызвано тремя основными причинами. *Во-первых*, пропагандируемой центральными органами власти идеей разукрупнения административно-территориальных единиц с целью приближения руководства к трудящимся массам. *Во-вторых*, появлением новых крупных промышленных и транспортно-промышленных центров. *В-третьих*, сепаратизмом местных властей.

В ряде губерний создавались местные правительства, стремившиеся выйти из-под контроля центральных органов власти. В некоторых уездах, городах и областях образовывались даже так называемые мини-республики (Кронштадт, Новороссийск). Результатом такого переустройства стало увеличение числа территориальных единиц при сокраще-

⁹ См.: Декрет СНК от 27 января 1918 г. «О порядке изменения границ губернских, уездных и прочих» // СУ РСФСР. 1918. № 21. Ст. 318.

¹⁰ См.: История государственного управления в России: Учебник / Под общ. ред. Р.Г. Пихои. М., 2001. С. 266; *Краснов Ю.К.* Государственное право России: история и современность: Учеб. пособие. М., 2002. С. 312.

¹¹ См.: Декрет ВЦИК от 15 июля 1919 г. «О порядке разрешения вопросов об изменении границ губерний, уездов и волостей» // СУ РСФСР. 1919. № 36. Ст. 356; Декрет ВЦИК от 6 июля 1922 г. «О прекращении передачи уездов и волостей из одной губернии в другую и из одного уезда в другой и о прекращении слияния и разделения волостей» // СУ РСФСР. 1922. № 44. Ст. 535; Декрет ВЦИК от 9 мая 1923 г. «О воспреещении изменения административно-территориальных границ автономных республик, областей, губерний, уездов и волостей и образования новых административных единиц и переименования населенных пунктов без разрешения Президиума Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета РСФСР (ВЦИК)» // СУ РСФСР. 1923. № 41. Ст. 448; Декрет ВЦИК от 8 октября 1923 г. «Об утверждении Инструкции о порядке передачи территорий, выделяемых в новую административную единицу или перечисляемых из одной административной единицы в другую» // СУ РСФСР. 1923. № 80. Ст. 774; Декрет ВЦИК от 6 июня 1924 г. «О воспреещении изменения административно-территориальных границ без разрешения Президиума ВЦИК» // СУ РСФСР. 1924. № 51. Ст. 492.

нии их площади, населения, экономического потенциала и провозглашение национально-территориальных автономий¹². Отметим, весьма схожие проблемы возникли и при построении новой российской государственности начала 90-х годов.

Определенный интерес представляет Постановление ВЦИК ВКП(б) от 31 декабря 1918 г. «Об областных объединениях». На его положениях в 1919 г. было решено разработать новое административно-территориальное деление РСФСР на основе экономического районирования и в неразрывной связи с образованием национальных республик и областей. Временно были учреждены областные объединения или округа: на северо-западе — состоявшие из Петроградской, Олонецкой, Псковской, Новгородской, Архангельской, Вологодской, Северодвинской и Череповецкой губерний; на западе страны — из Смоленской, Могилевской, Витебской, Минской и Гродненской губерний; на Урале — из Пермской, Вятской, Уфимской и Оренбургской губерний. Для согласования деятельности губернских органов по экономическим вопросам были созданы областные (межгубернские) экономические совещания¹³. Однако в тех условиях, когда центральная власть еще недостаточно окрепла, областные объединения в экономической форме не могли перерасти в административную структуру. Поэтому попытки создать крупные области не увенчались успехом.

В декабре 1920 г. VIII Всероссийский съезд Советов предложил осуществить работу по новому административному делению страны на основе экономиче-

ского тяготения территорий. Укрупненные административно-территориальные единицы признавались подходящими для формирования планоно-рыночной экономики. При этом преследовались во многом взаимоисключающие цели: повышение управляемости территорией государства из центра, достижение единообразия структур местного управления, упрощение механизма администрирования на центральном и местном уровнях, создание самодостаточных в хозяйственном отношении регионов, сохранение особого статуса национальных автономных образований. Работу по районированию вели специально созданные органы.

Первоначально курс был взят на включение областей и автономных образований в экономически самостоятельные субъекты. Предлагалось перейти к новой схеме административно-территориального деления по типу область (край) — округ — район. Проектом предусматривалось разделить РСФСР на 16 экономико-административных областей. Предполагалось, что в пределах каждой из них возможно организовать как сильное местное хозяйство, так и частичное управление отраслями общегосударственного значения. Данный проект воплотил в себе идею единства экономического и административного районирования¹⁴.

Новации отрабатывались на Урале (как индустриальной области) и Северном Кавказе (как сельскохозяйственном крае). Практическое осуществление районирования было закончено к осени 1929 г. При этом в ряде случаев пришлось отказаться от предварительного

¹² См.: *Бокова О.Н.* Некоторые вопросы изменения административно-территориального деления РСФСР на губернии в первые годы советской власти // *История государства и права.* 2006. № 12. С. 20–22; *Иванова Е.* Попытки административно-территориального реформирования РСФСР и разработки программы районирования в годы гражданской войны (1918–1921) // *Федерализм.* 2007. № 3. С. 216–217; *Сталин И.В.* Соч.: В 13 т. Т. 4. М., 1951. С. 155–167.

¹³ См.: *Радченко В.И.* Территориальный и национальный факторы в организации Российского государства: становление, проблемы и перспективы // *Российская юридическая доктрина в XXI веке: проблемы и пути их решения: Научно-практическая конференция (Саратов, 3-4 октября 2001 г.).* Саратов, 2001. С. 64.

¹⁴ См.: *Коржихина Т.П.* История государственных учреждений СССР: Учебник. М., 1986. С. 151.

проекта. В процессе его реализации оформилось два подхода к пониманию этапов, содержания и способов административного регулирования районирования. *Первая модель* исходила из разработки и внедрения реформы сверху, путем директивных распоряжений центральной власти, а *вторая* — строилась по схеме «снизу вверх», где принципиальные решения принимались на низовом уровне. Первый вариант отстаивали Госплан и Административная комиссия, и он был апробирован при создании Уральской области, за второй способ выступала Комиссия ВЦИК по районированию, и он воплотился в Северо-Кавказском крае. Отступления от задуманного были связаны с несоразмерностью хозяйства одних областей с другими, с широким учетом национальных интересов (автономные республики остались за пределами областных объединений), с предстоящими сдвигами в размещении производительных сил и экономических связей в результате начавшейся индустриализации страны.

Вместе с тем идея крупного деления, примерные масштабы экономических районов сохранялись. Новые области и края являлись крупными специализированными народно-хозяйственными комплексами с большими и разнообразными ресурсами¹⁵. Но потом административная реформа пошла по пути разукрупнения таких образований, и в итоге от них отказались из-за трудности управления многоуровневыми структурами. Возник разрыв между крупными регионами, входившими в края, и центром. Упорядочение административно-территориального устройства откладывалось, и наряду с новыми единицами: Уральской областью (1923 г.), Северо-Кавказским краем (1924 г.), Сибирским краем (1925 г.),

Дальневосточным краем (1926 г.) — сохранялись прежние губернии¹⁶.

В 1930 г. в составе РСФСР было 14 административно-территориальных единиц — краев, областей и АССР (не входящих в края), 8 военных округов. Так, например, Северный край включал в себя прежние Архангельскую, Вологодскую, Северо-Двинскую губернии, а также Коми автономный округ и Ненецкий национальный округ. Средневолжская область состояла из Самарской, Ульяновской, Пензенской, Оренбургской губерний и Мордовской автономной области. В состав краев, в целях ускоренного развития хозяйства, иногда включались не только автономные области, но и автономные республики. Сибирский и Дальневосточный края по своему составу были сходны с соответствующими нынешними федеральными округами.

Усложнение международной обстановки поставило перед руководством государства задачу ускоренной индустриализации страны и коллективизации сельского хозяйства, создания в кратчайший срок мощной мобилизационной экономики. Для этого потребовалось расширить компетенцию районного звена исполнительной власти и установить непосредственные контакты низовых районов с областью. Промежуточное территориальное звено — округ — было ликвидировано, что вызвало разукрупнение областей, поскольку руководить из областного центра огромным количеством низовых районов стало невозможно. Территориальный принцип управления был вытеснен отраслевым¹⁷.

В 1934–1937 гг. в РСФСР выделилось 29 новых областей. Были случаи образования областей внутри краев. Хотя административная единица сохранила

¹⁵ См.: Алампиев П.М. Экономическое районирование СССР: В 2 кн. Кн. 1. М., 1959. С. 162.

¹⁶ См.: Яцук Т.Ф. Организационные основы местной власти в РСФСР в период нэпа: историко-правовое исследование: Автореф. дисс. ... д.ю.н. М., 2008. С. 16–17, 26–28.

¹⁷ См.: Алаев Э. Административно-территориальное деление России (историческая справка) // Федерализм. 1999. № 2. С. 267.

прежнее название — «область», но это был уже другой тип района, нежели «госплановская» область. Статус краев и областей как субъектов административно-территориального деления РСФСР укреплялся, а стремление к созданию национальных единиц было ослаблено¹⁸. Важным этапом в государственном строительстве страны стало принятие Конституции РСФСР 1937 г. Она, закрепив в составе РСФСР 16 автономных республик и 5 автономных областей, упомянула о наличии национальных округов. Что касается краев и областей, то они субъектами РСФСР по-прежнему не признавались.

К началу 1941 г. территория страны состояла из 57 территориальных единиц, в том числе 35 областей, 6 краев и 16 АССР. Такое административно-территориальное деление служило для партийных органов удобным средством руководства страной. Сказывалось и стремление центра воспрепятствовать усилению роли региональных партийных элит.

В годы Великой Отечественной войны в важнейших отраслях народного хозяйства, союзных и автономных образованиях действовали уполномоченные Государственного Комитета Обороны СССР, которые являлись одновременно представителями ЦК ВКП (б), что обеспечивало им неограниченные права. Реформа территориального устройства РСФСР поставила вопрос о новом региональном разрезе народно-хозяйственного плана. Возникла необходимость в укрупненных регионах как противовесе дробным административным образованиям. К 1942 г. территория РСФСР была разделена на девять основных экономических районов. Экономическое районирование, сохраняя единство с союзно-республиканским государственным устройством, уже не совпадало с административно-территориальным

делением, но позволяло смягчить его недостатки. Оно использовалось в качестве инструмента комплексного территориального регулирования народного хозяйства. Таким образом продолжился начатый еще системой генерал-губернаторств курс сочетания в государственном управлении дробного и укрупненного территориального деления.

В этот период времени в решении вопросов территориального устройства страны центральная власть проявляла двойственность. Были образованы новые области в тыловых и освобожденных районах: Владимирская, Ульяновская, Курганская, Кемеровская, Брянская и др. Одновременно были ликвидированы национальные государственности некоторых народов, обвиненных в сотрудничестве с немецко-фашистскими захватчиками: Карачаевская автономная область, Калмыцкая и Чечено-Ингушская АССР. Однако по итогам XX съезда КПСС репрессированные народы были восстановлены в правах, а их государственность возрождена. После войны административно-территориальные единицы образовывались на новых присоединенных территориях. В 50-х годах в РСФСР было проведено разукрупнение отдельных областей в центральных районах, вызванное необходимостью улучшения управления сельским хозяйством. Так, выделились Белгородская и Липецкая области. Некоторые новые области оказались нежизнеспособными и были вскоре упразднены (Арзамасская, Балашовская). Не удался и опыт создания областного деления в Татарии и Башкирии.

Со временем политические цели государства вступили в противоречие со слабой экономической базой. Работа по районированию в масштабе государства вновь активизировалась во второй половине 50-х — начале 60-х годов. В 1961 г. была принята разработанная Госпланом СССР сетка из 17 экономиче-

¹⁸ См.: *Мальсагов М.А.* Российский федерализм: генезис и основные этапы развития // История государства и права. 2007. № 6. С. 21.

ских районов, в том числе в РСФСР — 10 (с 1982 г. — 11). Ряд новых экономических районов (Уральский, Западно-Сибирский) напоминали крупные области и края конца 20-х — начала 30-х годов. Крупные экономические районы использовались для общегосударственного планирования народного хозяйства. В этот период сложился устойчивый механизм согласования интересов центра, ведомств, территорий, замыкавшийся на партийных структурах. Партийные управленческие структуры были в ряде случаев конструктивным элементом общего механизма управления и постепенно оказались в плену либо местных, либо отраслевых интересов, превратившись в чисто бюрократическую инстанцию и подменив собой административную власть. Различные уровни партийно-государственного воздействия представляли собой жестко централизованную систему управления. Оправдывая себя в периоды «военного коммунизма» и войны, она уже в последние годы правления И.В. Сталина показывала свою неэффективность.

Отрицательные процессы в экономической жизни общества побудили ЦК КПСС на февральском Пленуме 1957 г. обсудить вопрос о дальнейшем совершенствовании организации управления. По инициативе Н.С. Хрущева было предложено изменить формы управления промышленностью и строительством, организовать управление по основным экономическим административным районам, создав в них Советы народного хозяйства (далее — совнархозы). В итоге принятым Верховным Советом СССР Законом от 10 мая 1957 г. «О дальнейшем совершенствовании организации управления промышленностью и строительством»¹⁹ на местах бы-

ли учреждены совнархозы, которым предписывалось вести экономикой в своих регионах. Компетенцию совнархозов определяло Постановление Совета Министров СССР от 26 сентября 1957 г. «О Совете народного хозяйства экономического административного района»²⁰, где перечислялись основные задачи и функции совнархозов, а также их права по руководству подчиненными предприятиями в области организации, планирования, финансирования, материально-технического снабжения, труда, заработной платы и капитального строительства. Всего в стране было создано 105 совнархозов, из них 70 — в РСФСР²¹. В 1962 г. было решено укрупнить совнархозы таким образом, чтобы их границы совпали с границами экономических районов. Но на это центральная власть не отважилась, оставив число укрупненных совнархозов на уровне двадцати четырех.

Совнархозы, в отличие от министерств, были коллегиальными органами (в них входили даже руководители крупнейших предприятий), осуществлявшими руководство многими отраслями народного хозяйства на определенной территории. Основными задачами преобразования являлись: уменьшение влияния министерств, уравнивание доминирующего до этого времени отраслевого принципа управления народным хозяйством территориальным, предоставление большей экономической самостоятельности республикам, краям и областям, изыскание внутренних резервов для улучшения работы промышленности. Чтобы ослабить влияние центральной и местной бюрократии, совнархозы создавались не по административно-территориальному принципу, а в основном по укрупненному экономическому регио-

¹⁹ См.: Хрестоматия по истории отечественного государства и права: 1917–1991 гг. / Под ред. О.И. Чистякова. М., 1997. С. 327–329.

²⁰ См.: Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам: В 5 т. Т. 4. 1953–1961 гг. / Сост. К.У. Черненко, С.М. Смиртюков. М., 1968. С. 343–348.

²¹ См.: *Лысенко В.* История повторяется трижды // Российская газета. 2000. 16 мая.