

ступлений. Ее следовало бы дать в самом законе или подзаконном акте. Такая классификация может быть целесообразной, если будет иметь значение для правильной квалификации преступных действий по незаконному обращению с наркотическими средствами. Представляется, что практическое значение имеет деление наркотических средств на применяемые в медицине и не употребляемые в ней (гашиш, мескалин и др.), тем более, что законодатель ввел уголовную ответственность за потребление наркотических средств без назначения врача (с административной преюдицией), а также освобождение от ответственности в случае обращения в медицинское учреждение за оказанием медицинской помощи в связи с потреблением наркотических средств в немедицинских целях (ст. 229⁸, 229¹⁰ УК).

Список литературы: 1. *Ведомости* Верховного Совета СССР. 2. *Бабаян Э. А., Гонопольский М. Х.* Наркология. М., 1987. 3. *Баулин Ю. В., Орлов П. И., Перепелица А. И., Устименко В. В.* Уголовная ответственность за незаконное обращение с наркотическими средствами. К., 1988. 4. *Кузнецова Н. Ф.* Эффективность правовых средств борьбы с наркоманией // *Вестн. МГУ*. 1988. 5. *Мирошниченко Н. А., Музыка А. А.* Уголовно-правовая борьба с наркоманией. Киев—Одесса, 1988. 6. *Сов. энциклопедический словарь*. М., 1985. 7. *Тацый В. Я.* Объект и предмет преступления в советском уголовном праве. Х., 1988. 8. *Хрупна Н. С.* Уголовно-правовая борьба с хищением наркотических веществ: Автореф. дис. . . . канд. юрид. наук, К., 1984.

Поступила в редколлегию 22.06.89

Трибуна молодого ученого

В. А. Румянцев, канд. юрид. наук, *В. В. Лазарева*

Харьков

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ЦЕНТРАЛЬНЫМИ И МЕСТНЫМИ ОРГАНАМИ ВЛАСТИ УССР В ПЕРВЫЕ ГОДЫ СОВЕТСКОЙ ВЛАСТИ

Деятельность партии большевиков после победы Великой Октябрьской социалистической революции по воплощению в практику советского государственного строительства принципа демократического централизма была связана с решением такой проблемы, как регулирование взаимоотношений и соподчиненности между всеми звеньями советской представительной системы снизу доверху. В решении этой проблемы встречались отдельные трудности. В процессе напряженных поисков возникали, развивались и совершенствовались наиболее действенные и политически целесообразные формы строительства нового государственного аппарата.

Сущность демократического централизма как основы взаимоотношений высших и местных Советов, указывал В. И. Ленин, состоит в том, что «местные Советы свободно объединяются, на началах демократического централизма, в единую, федеральным союзом

скрепленную, общегосударственную Советскую власть . . .» [1, т. 36, с. 481].

Характеризуя этот принцип, В. И. Ленин подчеркивал, что речь идет о централизме, который получает новое качество, поскольку используется в условиях Советской власти и уже в силу этого является централизмом демократическим. «. . . Централизм, понятый в действительно демократическом смысле, предполагает в первый раз историей созданную возможность полного и беспрепятственного развития не только местных особенностей, но и местного почина, местной инициативы, разнообразия путей, приемов и средств движения к общей цели» [1, т. 36, с. 152].

Победа пролетарской революции и образование первого в истории украинского народа суверенного национального государства, поставили перед большевиками Украины в качестве первоочередной задачу формирования четко организованного и эффективно действующего государственного аппарата. Важнейшие моменты системы органов Украинского Советского государства, базирующейся на принципе демократического централизма, были законодательно закреплены уже в резолюции I Всеукраинского съезда Советов «Об организации власти на Украине», где указывалось, что «власть на территории Украинской республики отныне принадлежит исключительно Советам рабочих, солдатских и селянских депутатов; на местах — уездным, городским, губернским и областным Советам, а в центре — Всеукраинскому съезду Советов рабочих и солдатских депутатов, его Центральному Исполнительному Комитету и тем органам, которые он создаст» [6, т. 2, с. 15 — 16].

Построение оптимальной системы Советов, четкой и взаимосвязанной, позволяющей успешно осуществлять социалистические преобразования, осуществлялось в ходе длительной и кропотливой работы по практическому утверждению единовластия Советов, по сплочению их в единую систему, рациональному распределению полномочий между отдельными ее звеньями. Центром этой работы выступала Советская Россия, в частности, Народный комиссариат по внутренним делам, который внимательно изучал опыт советского строительства на местах и на основе линии партии вносил единые, принципиальные начала в складывающуюся систему Советов. Впервые они были сформулированы в обращении Наркомвнудела ко всем Советам, опубликованном 22 декабря 1917 г. В этом документе и в приложенной к нему инструкции о правах и обязанностях Советов была намечена организация советской системы. Советы, говорилось в инструкции, вполне самостоятельны в вопросах местного характера, но всегда действуют сообразно декретам и постановлениям как центральной Советской власти, так и более крупных объединений, в состав которых они входят.

Действие инструкции было распространено и на территорию Украины. Однако установлению правильных, построенных на основе ленинского понимания принципа демократического централизма взаимоотношений между высшими и местными органами Советской власти на Украине, как и в Советской России, препятствовали воз-

никшие в первые месяцы после победы социалистической революции местнические тенденции, проявлявшиеся в образовании в некоторых губерниях и даже уездах «республик» и местных органов власти, «независимых» от центра. Отдельные города и уезды объявляли себя «республиками», а местные Советы — «Советами Народных Комиссаров» [3, т. 3, с. 321, 322, 375]. Децентралистские тенденции, поддерживаемые левыми эсерами и анархистствующими элементами, негативно сказывались на деле укрепления только что возникшей украинской советской государственности. В данной связи высшим органам власти УССР, прежде всего Всеукраинскому ЦИК, приходилось уделять много внимания отстаиванию на практике принципа демократического централизма. 7 марта 1918 г. по предложению большевистской фракции ВУЦИК принял декларацию о необходимости включения всех так называемых «независимых республик» в единую Украинскую Советскую республику [4, т. I, кн. 1, с. 24 — 25].

К сожалению, набирающий силу процесс советского государственного строительства в УССР был прерван начавшейся весной 1918 г. оккупацией территории Украины германскими войсками. Советская власть в лице Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов в это время вынуждена была временно свернуть свою деятельность. Но социалистическая государственность в данный период не была ликвидирована, она объективировалась в ряде временных государственных образований, которые создавались под руководством Коммунистической партии в результате творческой деятельности трудящихся масс и при поддержке братского русского народа.

Опыт первых месяцев Советской власти на Украине в области советского государственного строительства не пропал даром, он был широко воспринят Конституцией УССР 1919 г., которая закрепила сложившуюся в практике государственного строительства структуру советской представительной системы, узаконив в общих чертах правовое положение и взаимоотношения всех ее звеньев. Основным Закон УССР устанавливал, прежде всего, четкую структуру советских органов на местах. Фундаментом этой системы являлись городские и сельские Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, объединявшие все трудящееся население республики. В пределах губерний, уездов и волостей высшей властью являлись соответствующие съезды Советов, а в период между съездами — избираемые ими исполнительные комитеты. Органами центральной Советской власти по Конституции являлись Всеукраинский съезд Советов, Всеукраинский Центральный Исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров УССР. В Конституции специально оговаривалось, что звание народного комиссара принадлежит исключительно членам Совнаркома «и никаким иным представителям Советской власти как в центре, так и на местах присвоено быть не может» [6, т. 2, с. 55].

Работа по дальнейшему совершенствованию системы Советов

республики, четкой законодательной регламентации взаимоотношений между различными ее звеньями на принципе демократического централизма продолжалась и после принятия Конституции УССР 1919 г. Весной—летом 1920 г. Всеукраинским ЦИК были разработаны и утверждены развернутые «Положения» обо всех органах государственной власти УССР, начиная от Всеукраинского съезда Советов и кончая сельским Советом [5, 1920, № 11, ст. 209—214, 216 — 217], которые предусматривали дальнейшее развитие демократических институтов в советском государственном строительстве.

В условиях борьбы с белогвардейцами и Врангелем Советская власть допускала создание в прифронтовой полосе чрезвычайных органов — ревкомов. Существование чрезвычайных органов власти, способных оперативно решать боевые, неотложные задачи, встающие перед Советским государством в той или иной конкретной обстановке, в принципе не противоречило демократическому централизму. Все дело заключалось в том, чтобы чрезвычайные органы действовали под контролем и руководством суверенной Советской власти. Именно такой подход и обеспечивался при создании ревкомов, так как в республиканском масштабе были полностью сохранены конституционные органы власти и управления, а на большинстве территорий, где создавались ревкомы, продолжали действовать местные Советы, изменившие формы и методы деятельности.

Важное значение для установления правильных отношений в рамках демократического централизма имело определение правового статуса вспомогательных органов местных Советов, прежде всего отделов, т. е. тех органов, которые осуществляли непосредственное управление отдельными отраслями государственной, хозяйственной и социально-культурной жизни на местах. Конституция УССР 1919 г. не регулировала характер взаимоотношений отделов исполнительных комитетов местных Советов с соответствующими отраслевыми органами вышестоящих исполкомов Советов и народных комиссариатов. Оставался открытым этот вопрос и в практике советского государственного строительства РСФСР.

Большой вклад в решение вопроса о характере взаимоотношений между местным и центральным советским аппаратом внесла VIII Всероссийская конференция РКП(б). В резолюции конференции о советском строительстве говорилось: «Отделы исполнительного комитета состоят в подчинении местному исполнительному комитету, обязаны исполнять все предписания и распоряжения как местного, так и вышестоящего исполнительного комитета и их соответствующих отделов, так и соответствующих народных комиссариатов» [2, т. 2, с. 140].

Опыт советского строительства подтвердил целесообразность принципа двойного подчинения и его приемлемость к большинству отраслей государственного управления.

Именно такой подход к перераспределению полномочий между центральными и местными органами власти УССР и был закреплен в постановлении V Всеукраинского съезда Советов «О советском строительстве», в соответствии с которым съезды местных Советов

и их исполнительные комитеты утверждались единственными и полномочными органами власти на местах. Но при этом всю систему советских органов объединяла ясно выраженная линия соподчиненности, вытекающая из требований демократического централизма. Местные съезды Советов и их исполкомы, являясь высшей властью в пределах своей территории, выступали в то же время органами, проводящими в жизнь все постановления вышестоящих органов Советской власти.

Переход УССР, как и всей страны, от войны к мирному социалистическому строительству на основе новой экономической политики по-новому поставил вопрос о формах реализации принципа двойного подчинения во взаимоотношениях центральных и местных органов власти. Вопрос этот возник не случайно. В условиях иностранной военной интервенции и гражданской войны централистские начала в государственном управлении явно преобладали над самостоятельностью местных органов власти. И во многом это было оправданно. Но в условиях перехода республики от войны к мирному социалистическому строительству необходимость в жесткой централизации как общеполитического, так и хозяйственного управления отпала. Успешное решение задач новой экономической политики было возможно лишь при расширении самостоятельности местных Советов и как следствие — повышении их роли в решении государственных, хозяйственных и социально-культурных проблем регионального значения.

Со всей определенностью принцип демократического централизма применительно к условиям мирного хозяйственного строительства в республике на основе принципов новой экономической политики нашел правовое оформление в принятых ВУЦИК в течение 1923 г. положениях о всех звеньях местных Советов УССР [5, 1923, № 20—21, ст. 317—319; № 28, ст. 418]. Каждый местный Совет в лице съезда и исполнительного комитета осуществлял власть в пределах своего ведения и на подведомственной ему территории. В указанных пределах местный Совет был правомочен решать любые вопросы местного значения, руководить деятельностью всех подведомственных ему исполнительных и распорядительных органов, а также контролировать деятельность учреждений и предприятий, подчиненных центральному органам. Таким образом, принцип полномочия Советов был введен в четкие административно-территориальные рамки. Из этих позиций исходило и последующее законодательство о местных Советах.

Список литературы: 1. Ленин В. И. Полн. собр. соч. 2. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. 8-е изд. М., 1971—1980. 3. Великая Октябрьская социалистическая революция на Украине // Сб. документов и материалов в 3 т. К., 1957. 4. Гражданская война на Украине 1918—1929 // Сб. документов и материалов в 4 т. К., 1967. 5. СУ УССР. 6. Съезды Советов Союза ССР, Союзных и Автономных Советских Социалистических Республик. 1917—1936 // Сб. документов в 3 т. М., 1960.

Поступила в редколлегия 02.06.89