

# LA ENSEÑANZA DE LAS CUESTIONES DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y DE DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA U. R. S. S.

La formación de especialistas con una instrucción secundaria y superior ha sido siempre objeto de la atención del Estado soviético. La red de establecimientos de enseñanza no cesa de extenderse, el número de alumnos aumenta, la enseñanza mejora del mismo modo que la calidad de la formación de los especialistas. Se puede juzgar por las siguientes cifras la amplitud, sin cesar creciente, de la formación de especialistas con instrucción secundaria y superior. En 1913 la economía nacional ocupaba 190.000 especialistas de esta clase; en 1928, 521.000; en 1 de enero de 1941, 2.400.000, y en 1 de enero de 1956, 5.553.000. Sólo entre 1951-1955 las escuelas superiores han formado 1.121.000 especialistas.

La formación de cuadros jurídicos con una instrucción superior ha aumentado y ha mejorado. De 1947 a 1955 se han formado más de 36.000 juristas. En 1955 han terminado estudios en las escuelas superiores de Derecho más de 7.800 (comprendida la enseñanza por correspondencia); el 83 por 100 de los encargados de curso en estas escuelas poseen títulos científicos (doctores y licenciados en ciencias jurídicas). La enseñanza mejora en las escuelas superiores de Derecho.

Las cuestiones de Organización administrativa y Derecho Administrativo ocupan un lugar considerable en la enseñanza de materias jurídicas.

El estudio de estas cuestiones en las escuelas superiores está basado en las disposiciones fundamentales siguientes:

La Administración es en la U. R. S. S. la más amplia forma de la actividad estatal. Esta actividad tiende a desenvolver y reforzar la propiedad socialista, a asegurar el bienestar del pueblo, a satisfacer las necesidades sociales y culturales de los ciudadanos, a la protección de sus derechos, a asegurar el cumplimiento de sus obligaciones y a reforzar el poder y la independencia de nuestro país.

En su actividad, los organismos administrativos obran, en primer lugar, según métodos que tienden a convencer, organizar y unir a los trabajadores, a desarrollar la iniciativa, a animar a la experiencia positiva, al ejemplo, a realizar la cooperación socialista, a realzar el papel y la significación de la opinión y la influencia públicas. El sistema soviético de Administración pone, por tanto, en primer lugar la actividad económi-

ca, organizadora, cultural y educativa. Los organismos administrativos realizan esta labor apoyándose en el pueblo y gozando de su ayuda directa. La afirmación del lazo entre los órganos administrativos y las masas populares, la participación de éstas en la gestión del Estado, constituyen el primordial aspecto de la actividad administrativa soviética.

En segundo lugar, asegurar la igualdad de derechos de las distintas nacionalidades es también un importante campo de trabajo de los órganos del Estado.

En su actividad, los órganos administrativos estudian cuidadosamente, no sólo los intereses comunes a todos los pueblos de la U. R. S. S., sino también los intereses específicos y las particularidades de la vida, la lengua, la cultura y la economía de cada nación. Estos intereses específicos se tienen en cuenta para resolver todas las cuestiones de la administración, reparto de las fuerzas productivas, ritmo de desarrollo de la economía y la cultura en las formaciones nacionales, sistema administrativo y territorial, afectación de gastos del presupuesto estatal y de los locales, etc.

El régimen social soviético tiene como peculiaridad el carácter planificado del desarrollo de la economía, la subordinación de todas sus ramas a un plan único de la economía nacional.

Estos planes son obligatorios. Los planes comunes a la Unión, a las Repúblicas, los planes generales, locales y por ramas industriales forman parte del plan económico del Estado y deben estar orgánicamente enlazados entre sí.

La actividad de todos los establecimientos públicos y del Estado, de todas las organizaciones y empresas, está basada en la ejecución de los planes. La modificación no autorizada de los planes, la oposición a su realización, la inacción de los funcionarios responsables de la ejecución del plan, están castigadas por la ley.

Los órganos encargados de la planificación, en el Estado y en las Administraciones públicas, aseguran la disciplina en lo que concierne al plan, estudiando la marcha de su realización, los hechos, las cifras y las rendiciones de cuentas relativas a dicha realización; analizando la experiencia de la actividad de los órganos administrativos. Una gran parte de esta actividad está dedicada al control de la ejecución de los planes y de las tareas en ellos previstas. Este control se realiza por órganos superiores especiales: Planificación del Estado, Instituciones de finanza y crédito, Control económico, Arbitraje del Estado y las distintas administraciones, etc.

Estas cuestiones generales de la actividad de la Administración son, sobre todo, las que concentran la atención de quienes estudian el Derecho Administrativo soviético. Conviene, sin embargo, decir lo que sigue, por lo que a las cuestiones especiales en la actividad de los organismos de la Administración soviética respecta.

La gestión de la economía constituye el más importante dominio de trabajo de la administración soviética. En la U. R. S. S. todos los medios de producción pertenecen al Estado, es decir, forman el patrimonio

del pueblo. La propiedad del Estado es un fondo único que pertenece al Estado soviético. La unidad de la propiedad del Estado forma la base de la planificación de la vida económica, del Presupuesto unificado del Estado, del monopolio del comercio exterior y de la Administración en el campo económico y cultural. Esta unidad condiciona la unidad del fondo nacional a repartir (fondo de salarios, de la seguridad social y de los seguros sociales). De esta forma, en la U. R. S. S., en donde la economía se encuentra en manos del Estado, la Administración asegura la unidad de la dirección económica y política basada sobre un plan estatal único para el desarrollo de la economía nacional.

La actividad económica y organizadora de los órganos administrativos soviéticos constituye la función principal del Estado socialista.

Esto se manifiesta, de manera evidente, en el crecimiento de los gastos del Estado para la reconstrucción económica. Estos gastos, según el presupuesto estatal para el período 1928-1932, se cifraban en 55.200 millones de rublos; en 1933-37, en 184.000; en 1946-50, en 704.000, y en 1951-55, en 984.000 millones.

En los últimos decenios, nuevas ramas económicas han sido objeto de la gestión estatal. Los organismos administrativos se interesan cada vez más en la organización del proceso de producción en todas las ramas de la vida económica de la U. R. S. S. Se han creado nuevos organismos administrativos para llevar a cabo el control y la vigilancia del Estado, en lo que concierne a la ejecución de las reglas de administración económica (por ejemplo, el Comité de Estado del Consejo de Ministros de la U. R. S. S. para cuestiones de trabajo y salario, Comité de Estado del Consejo de Ministros de la U. R. S. S. para la construcción, y Comités de Estado de los Consejos de Ministros de las Repúblicas Federales para la construcción y arquitectura; Comité de Estado del Consejo de Ministros de la U. R. S. S. para la moderna técnica, etc.).

Los actos de la Administración han visto modificadas sus relaciones recíprocas de acuerdo con el crecimiento del papel y la importancia de la actividad económica de los organismos administrativos. Los actos de gestión económica han comenzado a ocupar un primerísimo lugar en la actividad administrativa. Se concede la mayor atención a las cuestiones de balance comercial, régimen económico, organización de las relaciones contractuales entre los organismos soviéticos y refuerzo de la disciplina en lo que a planificación y contratos respecta.

El Estado marca, además, la dirección a los kolhoses, cuyo número es actualmente de más de 85.000. Los kolhoses son empresas creadas por los campesinos que han colectivizado voluntariamente sus medios de producción y labran la tierra perteneciente al Estado. Los dueños del kolhos son los campesinos, a quienes el Estado concede una múltiple ayuda, consignándoles la tierra y concediéndoles otras muchas considerables ventajas

y creando para ellos una poderosa base técnica a través de las estaciones de tractores y maquinaria.

Los organismos administrativos soviéticos no administran directamente los kolhoses, pero los dirigen. Los asuntos del kolhos serán gestionados por la reunión general del kolhos y, en los intervalos entre las reuniones, por una dirección elegida en la reunión general.

Según el plan marcado por el Estado, los órganos administrativos velan para asegurar la observancia de los principios democráticos en la gestión del kolhos y el respeto riguroso a su estatuto: conceden ayuda para la formación de los cuadros de dirigentes y especialistas, etc. Sin sustituir con métodos burocráticos al trabajo de organización, los órganos administrativos ayudan constantemente al kolhos a reforzar la economía colectiva y dirigen su organización.

La actividad de los órganos administrativos en el dominio de las obras sociales (instrucción y sanidad públicas, seguridad social) no es menos importante. El volumen de estas actividades no cesa de aumentar cada año.

El número de instituciones sociales y culturales va en aumento y se sostienen a expensas del Estado soviético.

Las consignaciones presupuestarias destinadas a las obras sociales se elevan igualmente: en 1951-55 han aumentado en treinta y cinco veces con relación al período de 1928-32, y hacen un total de 689.000 millones de rublos.

La importancia de este sector se ve acrecentada por su conexión con los derechos fundamentales del ciudadano de la U. R. S. S. (derecho a la instrucción, al descanso, a la seguridad material en la vejez, etc.).

Una parte considerable del trabajo concerniente a obras sociales se realiza por los órganos locales, por los soviets de diputados de los trabajadores y sus órganos ejecutivos y administrativos: comités ejecutivos, secciones y dirección. Se pide al pueblo una amplia colaboración en la tarea de mejorar el funcionamiento de las instituciones sociales y culturales (comités de padres de familia en las escuelas, comisiones sanitarias, inspectores sanitarios, consejos de bibliotecas, etc.).

Las cuestiones jurídicas de la organización de la Administración y de la realización de la actividad económica organizadora, cultural y educativa del Estado soviético, se estudian por las diversas ramas de la ciencia jurídica.

El Derecho constitucional estudia los principios fundamentales de la organización y de la actividad de los órganos administrativos, el lugar de estos órganos en el aparato estatal, sus relaciones mutuas con los soviets, órganos del Poder. El Derecho constitucional encierra por tanto los principios fundamentales del Derecho Administrativo, llamados a regular las relaciones que surgen en el proceso de la Administración.

La organización de la Administración en los diversos sectores de la vida económica, el poder de los órganos administrativos, la forma y los

métodos de su actuar (elección y distribución de los cuadros, planificación económica, estadística, control, inspección, vigilancia, etc.), y las normas jurídicas que regulan estas cuestiones, son objeto de estudio para el Derecho Administrativo.

El Derecho financiero estudia cuestiones especiales de la Administración, relativas a la acumulación y al plan de reparto de los bienes estatales, conforme a las tareas y objetivos de nuestro Estado. Sobresalen entre estas cuestiones las medidas adoptadas para la ejecución del Presupuesto y el robustecimiento del sistema financiero y de crédito, el establecimiento y ejecución de pagos obligatorios por las empresas y organizaciones socialistas, la organización de un control financiero tendente a conservar, fiscalizar y gastar adecuadamente los ingresos, la organización de los créditos a largo y corto plazo a los órganos económicos del Estado, a los kolхозes y Cooperativas.

El Derecho agrario estudia las cuestiones relativas a la gestión del fondo agrario único (en la U. R. S. S. toda la tierra constituye un fondo estatal único). Los correspondientes órganos administrativos proceden al registro e inventario de las tierras, y a la reglamentación de su régimen, la ponen a disposición de las organizaciones públicas, del Estado y de los ciudadanos, establecen los regímenes de derecho para ciertas categorías de tierra, toman medidas conducentes a mejorar la fertilidad del suelo, etc.

El estudio de las normas jurídicas que regulan las relaciones concernientes a bienes en que participan órganos administrativos, es de una gran importancia. En la U. R. S. S. estas relaciones están sujetas tanto al Derecho Administrativo como al Derecho Civil. Las relaciones en las que las partes están en pie de igualdad y son consideradas como sujetos aislados e iguales desde el punto de vista de los bienes, están reguladas por el Derecho Civil. Las normas de Derecho Administrativo regulan las relaciones en que una de las partes es un órgano del Estado obrando en calidad de órgano de poder.

Siendo una la dirección política y económica en la U. R. S. S., la regulación de las relaciones patrimoniales por el Derecho Civil está íntimamente ligada a la regulación administrativa. Los contratos económicos se cierran, por ejemplo, entre organizaciones socialistas y están basados sobre actos administrativos obligatorios para las partes. En una serie de casos estas relaciones surgen directamente de los actos administrativos; por ejemplo, las relaciones entre organizaciones estatales cuando se trata de transferir edificios, obras o empresas del Estado, sea por decisión del Consejo de Ministros, sea por orden ministerial.

Las cuestiones de la organización de la Administración y del Derecho Administrativo son, pues, estudiadas en la U. R. S. S. por disciplinas jurídicas (Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Financiero, Derecho Agrario, Derecho Civil).

Sobre todas estas materias se dan conferencias y cursos prácticos. Los estudios prácticos y en grupo tienen por fin profundizar los conocimientos

de los estudiantes y enseñarles a aplicar correctamente la legislación en las cuestiones concretas de la vida. Estos estudios contribuyen a una asimilación activa por los alumnos de las principales instituciones de otras ramas del Derecho, al establecimiento de un vínculo entre la teoría y la práctica, y habitúan a los estudiantes a pensar lógicamente en la aplicación de la legislación. A estos estudios prácticos y en grupo se consagra un gran número de horas.

La pasantía de los estudiantes en los órganos de la justicia, fiscales, de arbitraje y de la Administración, es una parte importante de los estudios. Esta pasantía les ayuda a asimilar mejor los conocimientos teóricos y a ponerlos en práctica.

En los establecimientos superiores dedicados a la enseñanza del Derecho, todos los alumnos están sujetos a una pasantía de dieciséis semanas en dos períodos (en cuarto y quinto año).

La pasantía está dirigida por los profesores del establecimiento escolar. Por su parte, los órganos administrativos en donde las prácticas se verifican proporcionan especialistas para dirigir el trabajo de los pasantes.

Tal es la organización de la enseñanza de las cuestiones de Administración y Derecho Administrativo en la U. R. S. S.

S. STOUDENIKINE