

A MEZŐGAZDASÁGI TERMELŐSZÖVETKEZETEK ÁLLAMI IRÁNYÍTÁSÁNAK JOGI PROBLÉMÁI*

1. A szocialista agrárgazdaságtan és a jogtudomány művelői előtt egyaránt ismert az a tétel, amely szerint a mezőgazdaság szocialista átszervezésének feladata nem képzelhető el a *szocialista állam aktív irányító szerepe* nélkül. Az állami irányítás nélkülözhetetlen feltétele annak, hogy a termelőszövetkezetek szocialista tartalommal telítődjenek, hogy valóban példás nagyüzemi szocialista gazdaságokká váljanak és a termelőszövetkezeti mozgalom együtt járjon a mezőgazdasági árutermelés fejlődésével s végső soron a szövetkezeti egyesülés csoportérdekei ne szorítsák háttérbe az egész társadalom érdekét.

A mezőgazdasági termelőszövetkezetek állami irányításának elő kell segítenie, hogy minden termelőszövetkezet modern, árutermelő, mezőgazdasági nagyüzem legyen. Megfelelő eszközökkel oda kell hatni, hogy a szövetkezet a népgazdasági követelményeket tükröző éves termelési tervet készítsen. Az irányításnak arra is ki kell terjednie, hogy a szövetkezet megfelelő üzemszervezeti keretekkel rendelkezzen, gépi ellátottsága növekedjen, a szövetkezetet megfelelő szakemberek vezessék s végül mindezekkel összefüggésben a szövetkezet termelése a belterjesség irányába fejlődjen. Az állami irányítást oly módon kell megvalósítani, hogy a termelőszövetkezet munkájában résztvevő tagok közvetlen anyagi érdekeltisége növekedjen, és egyben a szövetkezet jövedelmezősége is emelkedjen. Összegezve tehát az *állami irányítás hivatott az egész társadalom, a termelőszövetkezet és a tag viszonylatában az érdekösszhangot megteremteni.*

Az állami irányításnak nemcsak a gazdasági tevékenység irányítására kell kiterjedni, hanem megfelelő eszközökkel és módszerekkel elő kell segíteni a múltbanélés leküzdését, a szocialista tudat kifejlődését. A rétegen belüli ellentmondásokat fel kell oldani. Ezek eredményeképpen aztán a szövetkezetben belül *egységes szocialista parasztosztálynak kell kikovácsolódnia.*

Az állami irányítás tevékenysége sajátos jogi eszközökkel valósul meg, s abban különböző súllyal vesznek részt az egyes jogágak. A szocialista jog segíti a termelés irányítását a szerződéses rendszeren keresztül. A szövetkezetben belüli fegyelmet erősítjük a speciális termelőszövetkezeti felelősségi szabályokkal. A szocialista jog segíti elő, hogy a jogszabály- és alapszabályellenes közgyű-

* A fenti címmel Nagy László, az állam- és jogtudományok kandidátusa, egyetemi docens tartott előadást a Magyar Tudományos Akadémia 1960. évi nagygyűlésének keretében április 11-én. Az előadásról és a hozzákapcsolódó vitáról itt közölt összefoglaló ismertetés Némethi László, az Igazságügyminisztérium Törvényelőkészítő Főosztálya főelőadójának munkája.

lési határozatokat a járási tanács végrehajtó bizottságán keresztül megsemmisítjük stb.

A jogtudomány területén sem szűkíthető le a téma kutatási kötelezettsége csak a mezőgazdasági termelőszövetkezeti jogra. A különböző jogágak művelőinek (pl. földjog, polgári jog, pénzügyi jog, államigazgatási jog stb.) együttes erőfeszítése oldhatja meg az állami irányítás jogi kérdéseit. Az állami irányítás horizontális jogi szemlélete vezethet tehát eredményre a feladatok vertikális megoldásában.

2. A jogirodalomban egységesen vallott álláspont, hogy a termelőszövetkezetek állami irányítása különbözik az állami vállalatok igazgatásától. A különbség az állami és a szövetkezeti szocialista tulajdon különbségéből folyik és azon alapszik. Az állami tulajdonon alapuló állami vállalat egész tevékenységét az állam kizárólagos joggal a vezetés egészére kiterjedően igazgatja. Ez az állam és az állami vállalat között fennálló alá- és fölérendeltségi jogviszonyt is lényegében magában foglalja. Ezzel szemben a termelőszövetkezetben, ahol csak a főbb termelési eszközök vannak társadalmastva, éppen a csoporttulajdon lényegénél fogva úgy kell vezetni a termelőszövetkezeteket, hogy az állami irányítás gyakorlása összhangban legyen a termelőszövetkezetek belső irányításával. A termelőszövetkezetek állami irányításának a termelőszövetkezeti belső igazgatással való kötelező összhangja látszólag ellentmondásokat tartalmaz, s úgy tűnik, mintha a kettő kizárná egymást. Valójában azonban a termelőszövetkezeti belső igazgatást nem lehet szembe állítani az állami irányítással, mert mindkettő azonos célra irányul, a termelőszövetkezetek gazdasági és politikai megerősítésére, a termelőszövetkezetek szocialista irányban való fejlődésének biztosítására.

A mezőgazdasági termelőszövetkezetek állami irányítása fogalmilag több komponensből tevődik össze (ellenőrzés, felügyelet, javaslatvételi jog, jogellenes közgyűlési határozat megsemmisítése stb.), ezért jogi értelemben véve is komplex fogalom és annak a felügyeletre való szűkítése éppen — a jogszabályok által biztosított — operatív intézkedési jogot rekesztené ki az állami irányításból. A jogtudomány igen sokoldalúan elemezte azt a problémát, hogy a termelőszövetkezetek állami irányítása mennyiben különbözik az állami vállalatok igazgatásától, azonban elhanyagolta az azonossági elemek kutatását az állami vállalat és a termelőszövetkezet relációjában. A gyakorlat pedig főleg az adminisztratív jellegű feladatok megoldásával realizálta az állami irányítást (pl. beadási kötelezettség, kötelező termelői előírások stb.).

Ma a tényleges irányítás rendszerén belül fokozottabban alkalmazzuk az anyagi érdekeltiségre alapító gazdasági ösztönzőket. A szövetkezeti tagságnak sokkal szélesebb jogköre van a szövetkezet tevékenységének irányításában. Az 1960. évi 8. számú tvr-tel módosított és kiegészített 1959. évi 7. számú törvényerejű rendelet nyomán kettős irányú fejlődés tapasztalható. Kirajzóldtak azok az életviszonyok, ahol nem kívánatos és nem eredményes az adminisztratív aktusok útján történő irányítás, s egyben körvonalazottakká váltak azok a területek is, ahol a szövetkezetek irányításában állami szerveink hatósági jogkörben járnak el. Ebből szükségszerűen két következtetést kell levonni:

a) nem elegendő egyoldalúan csak a különbözőségeket hangsúlyozni, keresni kell az azonossági elemeket is; mint ahogyan az sem volna helyes, ha csak az adminisztratív jellegű rendelkezéseket tartanánk célravezetőnek.

b) A termelőszövetkezetek állami irányítását még jogi értelemben sem szabad leszűkíteni csak a felügyelet jogkörére.

3. Törvényhozásunk szakítva a merev mintaalapszabályrendszerrel az 1959. évi 7. számú törvényerejű rendeletben rendszerezetten összefoglalta a termelőszövetkezeti élet legfontosabb szabályait. Különbséget téve a diszpozitív és a kogens rendelkezések között. A törvényerejű rendelet megjelenését követően tértünk át a törvényerejű rendelet + alapszabályminta + saját alapszabály-rendszerre. A mintaalapszabály kétségtelenül jelentős szerepet töltött be a mezőgazdasági termelőszövetkezeteink nagyüzemi arculatának kialakításában, a szervezeti élet megszilárdításában, azonban a pozitív funkciója mellett volt néhány olyan sajátossága is, amely egyre inkább nehézségeket támasztott a termelőszövetkezetek egészséges kezdeményezése elé.

A mintaalapszabály természetéből következett, hogy elsősorban a termelőszövetkezet belső működési szabályait ölelte fel. Ennek következtében a mintaalapszabály szűknek bizonyult ahhoz, hogy a termelőszövetkezeti életviszonyok gazdagságát megfelelő differenciálással szabályozza. Népköztársaságunkon kívül a Német Demokratikus Köztársaság és a Csehszlovák Köztársaság is e vonatkozásban átfogó jogszabályt kodifikált. A német és csehszlovák gyakorlattal szemben eltérés mutatkozik, ti. az említett két állam a törvény mellett mint jogforrást megtartotta a mintaalapszabály-rendszert is.

Tudományos életünk a mintaalapszabályt a termelőszövetkezeti élet kódexjellegű alaptörvényének tekintette, amely az Alkotmány után közvetlenül a termelőszövetkezeti életviszonyok legfőbb jogforrása volt. A mintaalapszabály rendelkezéseit az egyes termelőszövetkezetek nem változtathatták meg, és ennek megfelelően a termelőszövetkezeteket irányító apparátus nem is lépett fel olyan igénnyel a termelőszövetkezetek irányában, hogy a termelőszövetkezetek adottságaiknak megfelelően saját maguk készítsék el különleges helyi viszonyaiknak megfelelő alapszabályaikat. A mintaalapszabály módosítására is kivételes esetben került sor. Arra is csak a Minisztertanácsnak lehetett hatásköre. Ilyenformán a régi mintaalapszabály jogszabály volt, amelynek — tegyük hozzá, hogy sok tekintetben hiányos — rendelkezéseihez voltak kötelesek igazodni a termelőszövetkezeti tagok éppúgy, mint a termelőszövetkezettel jogviszonyba kerülő külső személyek. A *mintaalapszabály* az idők folyamán tehát *egyre inkább önállóan jogszabállyá* alakult át, mert gyakran kellett külön, néha egészen alacsonyrendű jogszabályban kiemelni a mintaalapszabályban foglalt rendelkezések megtartását.

Ezeket a hiányosságokat ismerte fel kormányzatunk, és a feladatok helyes megoldására adta ki a Népköztársaság Elnöki Tanácsa az 1959. évi 7. számú törvényerejű rendeletet. A kódex megjelenését nem sokkal később követte a végrehajtásaként megjelent 19/1959./VII. 12./F. M. számú rendelet és a mellékleteként megjelenő alapszabályminta kiadása. *Ez az alapszabályminta nem más, mint a törvényerejű rendelet és a végrehajtási rendelet rendelkezéseinek szövetkezetekre történő lebontása, állami segítség ahhoz, hogy a termelőszövetkezetek a törvényes keretek között saját alapszabályaikat elkészítsék.*

Így válik a dolgozó parasztok előtt világossá, hogy melyek a kötelező (kogens) és melyek a javaslati, eltérést engedő (diszpozitív) rendelkezések, illetőleg hol egészíthetik ki saját viszonyaiknak megfelelően az alapszabályukat. Amikor tehát az alapszabályminta rendelkezéseire hivatkozunk, akkor ez a hivatkozás általában áttételes, mivel a mögötte levő tvr-re vagy végrehajtási

rendeletre is gondolnunk kell. A tvr. és az alapszabályminta ilyen formában kifejezésre jutó egysége nem más tehát, mint az állami irányítás ama elvének érvényesítése, hogy úgy kell irányítani a termelőszövetkezeti mozgalmat, hogy az ne sértse a termelőszövetkezeti tagság kezdeményezését, de ne kerüljön ellentétbe államunk érdekeivel sem. Államunk a szövetkezeti törvényerejű rendelet alapján a termelőszövetkezeteknek megadja azt a jogot, hogy a jogszabályi rendelkezések keretei között a szövetkezeti tagokra nézve általános magatartási szabályokat állítsanak fel. A mezőgazdasági termelőszövetkezeti jog számos művelője ebből azt a következtetést vonta le, hogy a termelőszövetkezet alapszabálya és a közgyűlés határozatai jogi norma erejével bírnak. A termelőszövetkezet alapszabálya azonban csak tagjaira nézve kötelező és pusztán saját tevékenységi körét szabályozza, ezért rendelkezései csak a szövetkezeten belül hatnak. Egyes termelőszövetkezeti jogászok viszont az alapszabály létrehívásának ebből az oldalából azt a következtetést vonták le, hogy a termelőszövetkezeti alapszabályok nem tekintendők jogforrásnak és a mintaalapszabály nem más, mint egy multilaterális szerződés.

Az alapszabály keretét jogszabályokon keresztül az állam állapítja meg, és a közgyűlés fogadja el az alapszabályt, viszont az állam a nyilvántartásba vétel során ellenőrzi, hogy az alapszabály rendelkezései összhangban vannak-e a törvényes rendelkezésekkel. Az alapszabály megsértőivel szemben a vezetőség, illetőleg a közgyűlés alkalmazza a szankciót, a tagsági viszonyból keletkező jogvitát a vezetőség, illetőleg a közgyűlés dönti el, de bizonyos esetekben a szankció alkalmazása ellen és a jogvitában döntő közgyűlési határozattal szemben az állami szervekhez lehet fordulni, tehát arra az eredményre lehet jutnunk, miszerint az előbb ismertetett két álláspont közötti ellentmondást úgy lehet feloldani, hogy a kérdést nem két különböző oldalról, hanem az állami irányítás és a termelőszövetkezeti demokrácia kötelező összhangjának alapjáról kell vizsgálnunk. Végül pedig arra a következtetésre kell jutni, hogy — az alapszabály esetében — a mezőgazdasági termelőszövetkezeti jog sajátos új intézményével állunk szemben és az alapszabályt a *termelőszövetkezeti jogviszonyok partikuláris jellegű másodlagos jogforrásának*, a *társadalmi szabályok egyik sajátos csoportjának kell tekinteniünk*.

4. A termelőszövetkezetek tevékenységének állami irányításához az is hozzátartozik, ha bizonyos állategészségügyi vagy növényvédelmi feladatot kell megvalósíttatni a termelőszövetkezettel. E feladatok teljesítését államunk az általános mezőgazdasági szakigazgatás vonalán érvényesíti, s az irányításnak ez az ága tartalmilag nem különbözik az állami gazdálkodó egységek igazgatásától, mert mindkettő felé kötelező érvénnyel bír. A tanácsok mezőgazdasági szakigazgatási tevékenységén belül egyre jelentősebb szerepe van az elmúlt években kialakult új szakigazgatási ágnek, a *termelőszövetkezeti igazgatásnak*. A tanácsi szerveknek ezt a tevékenységét helyesebb termelőszövetkezeti igazgatásnak nevezni mintsem felügyeletnek, mert az ennél jóval bővebb, hiszen az állami szervek hatósági rendelkező jogkörben járnak el. E tevékenységnek kétségkívül része a felügyelet, vagy talán inkább mozzanata, de a termelőszövetkezeten belüli jogviták eldöntése, egyes esetekben pedig konkrét szankciók alkalmazása a felügyeleti körön már túlmutat. A termelőszövetkezeti szakigazgatás körében különösen jelentősek az alábbi területek:

— Az alakulás, a működés, az egyesülés, a megszűnés, a vezetés stb. vonatkozásában jogszabály szerinti vizsgálat alapján történő pozitív vagy negatív határozathozatal.

— A termelőszövetkezet egész tagságát érintő jogellenes közgyűlési határozat hatályon kívül helyezésére vonatkozó javaslat előkészítése.

A termelőszövetkezet gépparkjának növekedése szükségszerűen megköveteli a műszaki felügyelet körvonalainak a kialakítását is.

A műszaki felügyelet hatósági feladat, ezért ezt a felügyeletet a járási tanács mezőgazdasági osztálya gyakorolja.

A termelőszövetkezetek állami irányításának másik kiemelkedő ága a *termelőszövetkezetek üzemgazdasági irányítása*. Nyilvánvaló, hogy a mezőgazdasági termelőszövetkezetek esetében is kell lenni bizonyos irányításnak, mivel a termelőszövetkezettel, mint gazdaság-szervezeti formával kapcsolatban nem kevesebb belső üzemgazdasági szervezési kérdés vetődik fel, mint az állami vállalattal (tervezés, beruházás, üzemvezetés, munkaszervezés stb.). Az állami vállalatoknál ezeket a funkciókat az állami gazdasági irányító szervek szervezik és irányítják. A termelőszövetkezeteknek azonban nincsenek ilyen kialakult gazdasági irányító szervei s az ilyen funkciókat részben a szakigazgatási szervek, részben a gépállomások, illetőleg egyes vállalatok látják el.

Az üzemgazdasági irányítás a járási tanács végrehajtó bizottságának mezőgazdasági osztálya által megvalósítandó feladat. Azonban ezt az irányítást nem kötelező parancs formájában, hanem közvetett úton, ajánlások, tanácsadások, javaslatok formájában kell gyakorolni. A szakigazgatás és az operatív üzemirányítás módszereinek külön-külön való meghatározása és elhatárolása már csak azért is jelentős, mert az irányítás mindkét oldalát a járási tanács gyakorolja és a módszerek felcserélése káros következményekhez vezethet.

Az előadó foglalkozott még a termelőszövetkezeti központ problematikájával is.

5. Az előadást követő vitában felszólaltak: *Seres Imre*, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karának docense, *Földes Iván*, a Pécsi Állam- és Jogtudományi Kar docense, *Halász József*, az Állam- és Jogtudományi Intézet tudományos munkatársa, valamint *Szalóky László* ügyvéd.

Seres Imre: A mezőgazdasági termelőszövetkezet kellő működése és tevékenysége nélkül a termelőszövetkezet állami irányítása célját maradéktalanul nem érheti el, illetőleg ebbe az állami irányításba sok hiba csúszhat be és éppen célját és tárgyát illetően nem lehet teljes.

A termelőszövetkezetek állami irányítása annál könnyebb és eredményesebb, minél jobban működik a termelőszövetkezet, minél jobb az együttműködés a termelőszövetkezetek irányításával foglalkozó állami szervek és a termelőszövetkezetek belső igazgatási szervei között.

Ha ugyanis a mezőgazdasági termelőszövetkezetek gyengék, mégpedig nemcsak gazdaságilag, hanem politikailag és belső igazgatási szerveinek működését illetően is, abban az esetben a termelőszövetkezetek állami irányításában is könnyen lényeges hibák, eltorzulások jelentkezhetnek. Ezek a hibák és eltorzulások ilyen esetben elsősorban abban nyilvánulnak meg, hogy a termelőszövetkezetek állami irányításában nem kívánatos mértékben túlsúlyba kerülnek az adminisztratív eszközök, tehát az állami szervek megsértik a termelőszövetkezeti demokrácia érvényesülésének elvét, ami viszont nemhogy előrevinné, de hátráltatja a termelőszövetkezetek megerősödését. Ezzel szemben, ha a termelőszövetkezet belső vezetése erős, jól működik, abban az esetben a termelőszövetkezetek állami irányítása is könnyebben és eredményesebb

ben érvényesül, és majdnem kizárt az, hogy a termelőszövetkezetek állami irányításában nem kívánatos eltorzulások jelentkezzenek.

Meg kell tehát erősíteni a termelőszövetkezetek belső igazgatását, a termelőszövetkezet vezető szerveinek működését, mert ezek kellő működése nélkül a termelőszövetkezetek állami irányítása célját nem érheti el. A termelőszövetkezetek belső igazgatási szervei bizonyos fokig áttételesen egyben szervei a termelőszövetkezetek állami irányításának is, tehát olyan szervek, amelyeknek nagyon jelentős feladataik vannak a termelőszövetkezetek állami irányításában.

A termelőszövetkezetek állami irányítása ugyanis akkor igazán eredményes és akkor van teljes összhangban a termelőszövetkezeti demokrácia elvének érvényesülésével, ha azt sikerül elérni, hogy a termelőszövetkezetek irányában jelentkező állami akarat a termelőszövetkezeten belül közgyűlési akaratként is jelentkezik. Ez olyan lényeges és helyes kívánság, hogy ennek elérésére nemcsak olyan esetekben kell törekedni, amikor az állam részéről ún. ajánlott akaratról van szó, hanem akkor is, amikor olyan állami akaratról van szó, amelyet akkor is ki kell kényszeríteni a termelőszövetkezettől, ha azzal egyébként a termelőszövetkezet nem értene egyet, vagyis amikor az ún. kötelező erejű állami rendelkezésekről van szó.

A termelőszövetkezeti belső igazgatási szerveken túlmenően az állami irányítást megvalósító szervek támaszkodjanak azokra a termelőszövetkezeti tagokra is, akik a helyi tanácsban, a helyi tanács végrehajtó bizottságában, a különféle tanácsi szakbizottságokban stb. dolgoznak, vagyis akik közvetlenül is részt vesznek azoknak a tanácsi szerveknek a munkájában, amelyeknek meghatározott feladataik vannak a termelőszövetkezetek állami irányításában.

A termelőszövetkezetek állami irányítása és a termelőszövetkezeti demokrácia kellő összhangjának biztosítása nemcsak lehetővé, de egyenesen szükségessé teszi azt, hogy a termelőszövetkezetek belső igazgatási szervei, maguk a termelőszövetkezeti tagok legyenek elsősorban azok, amelyeken keresztül a termelőszövetkezetek felé irányuló állami akarat a termelőszövetkezetben maradéktalanul érvényesül.

Végül minden erővel *elő kell segíteni, hogy a termelőszövetkezeteken belül a tudatos, célirányos állami és társadalmi tevékenység eredményeképpen minél erősebben, minél jobban kialakuljon a szocialista tudat*, szóval úgy kell súlyozni az állami irányítást, hogy ez az elhanyagolt terület kellőképpen előtérbe kerüljön nemcsak azért, mert az ellenkező álláspont arra az elképzelésre látszik építeni, hogy a szocialista tudatnak automatikusan ki kell alakulnia a szocialista gazdasági alap létrejötté folytán, hanem azért is, mert ennek a tudatnak célszerű kialakítása, meggyorsítása a termelőszövetkezetek gazdasági és szervezeti megerősítésére is feltétlenül pozitíve hat ki.

Földes Iván : Az előadó a két társadalmi tulajdoni forma egymáshoz közelítésének jegyében az alá- és fölérendeltségi viszonyt feltételező, igazgatási jellegű rendelkezések, kötelező erejű jogszabályok gyarapítását tartja szükségesnek, a testületi szervek szerepének egyidejű fokozása mellett. Tény, hogy a termelőszövetkezetek állami irányítása rendszerének további fejlesztése során, az eddigieken túlmenő, további kötelező jogszabályi rendelkezésekre is szükség van. Ez azonban az éremnek csak az egyik oldala. A szocialista demokráciának kiterjedésének ugyanis nemcsak abban kell kifejezésre jutnia, hogy a termelőszövetkezetek állami irányítását nagyobb mértékben végezzék testületi szervek, sőt — s ezzel teljesen egyetértünk — ezek a testületi szervek

munkájukba mind fokozottabban vonják be a termelőszövetkezeti tagokat is, hanem a szocialista demokratizmus kifejlesztése irányában hat az is, ha az *ajánló jellegű jogszabályoknak is nagyobb szerepet biztosítunk*. A Szovjetunióban már megkezdődött az a folyamat, amely a kolhoztulajdonnak az össznépi tulajdon színvonalára való emelésére irányul. Mégis a szovjet jogirodalomban még az elmúlt év végén több helyen is hangsúlyozottan kiemelték az ajánlott normák alkalmazásának jelentőségét, ami „közvetlenül összefügg a kolhoz-ügyek demokratikus irányítási elveinek további fejlődésével”. Máshelyütt azt emelik ki, hogy „az ajánlásoknak hatalmas szervező erejük van és a szocialista állam ajánlásai szoros kapcsolatban vannak a kolhozparasztnak nevelésével és a gazdasági értékek termelésének a kolhozokban való növelésével”.

A továbbiakban a saját alapszabály jogforrási jellegével foglalkozva, a termelőszövetkezet alapszabályának kereteit kétségtelenül az állam állapítja meg, de az állami rendelkezések keretei között a közgyűlés fogadja el az alapszabályt, az állam a nyilvántartásbavétel során ellenőrzi, hogy az alapszabály rendelkezései összhangban vannak-e a törvényes rendelkezésekkel, az alapszabály megsértőivel szemben ugyan a vezetőség, illetőleg a közgyűlés alkalmazza a szankciót, de bizonyos esetekben a szankció alkalmazása ellen az állami szervekhez lehet fordulni.

Az alapszabályminta speciális jogszabálygyűjtemény, amely arra hivatott, hogy minden egyes termelőszövetkezetnek, a termelőszövetkezet tagságának segítséget nyújtson ahhoz, hogy termelőszövetkezetének egész tevékenységét a szövetkezeti demokrácia alapján maga szabályozza, a szocialista állam pedig felügyeletet gyakorol a termelőszövetkezetek működése fölött, ezért a megalkotott saját alapszabály csak a hatáskörrel bíró államigazgatási szerv felülvizsgálata után és jóváhagyásával válik joghatályossá. Ezért a termelőszövetkezet saját alapszabályát olyan speciális társadalmi szabálynak lehetne tekinteni, amely az államigazgatási szerv jóváhagyásával hatályosul.

A mezőgazdasági szakigazgatást illetően nincs vita, legfeljebb az elnevezésben kifejezésre juttatható lenne, hogy itt minden mezőgazdasági termelőre vonatkozó igazgatási tevékenységről van szó. A szövetkezeti igazgatás körét azonban sokkal szélesebben állapítanánk meg. Ebbe az ágazatba belevonható minden olyan igazgatási és szervező tevékenység, amely kizárólag a termelőszövetkezet működésére irányul.

Ebbe az igazgatási ágazatba tehát a következők tartoznának: az alakulással és működéssel kapcsolatos intézkedések és a tag sérelmének orvoslása. Nem ide, hanem a felügyeleti hatáskörbe sorolnánk viszont — az alábbi indokok alapján — a közgyűlési határozatok hatályon kívül helyezésére vonatkozó hatáskört. Ezekon kívül a szövetkezeti igazgatás körébe tartozónak véljük az üzemi-gazdasági irányítást, a benne foglalt összes feladatokkal, beleértve a gépállomások munkájának irányítását is. Ide tartoznék a termelőszövetkezetekkel kapcsolatos szervezési tevékenység és a szervezeti, vezetési kérdések megoldása.

Úgy véljük, hogy az elmondottakkal kapcsolatban főleg az üzemi-gazdasági irányításnak a szövetkezeti igazgatás körébe vonása okozhat vitát. Ellene elsősorban az a kifogás lenne felvethető, hogy itt egyes esetekben nem az államigazgatási szerveknek végrehajtó-rendelkező tevékenységéről van szó. Azonban az üzemi-gazdasági irányítás keretében végzett tevékenység az esetek túlnyomó többségében jogszabályon alapszik, emellett ez a tevékenység különböző igazgatási vagy gazdasági szervek szervező tevékenységében jelent-

kezik, utóbbi esetben is legalább az igazgatási szervek összehangoló szerepének fenntartásával, végső esetben felügyelet formájában.

Az állami felügyelet terminológia és a mögötte meghúzódó tartalom fölött a termelőszövetkezetek vonatkozásában az utóbbi időben elég sok vita folyt. Meg kell tehát kísérelnünk a fogalom megközelítését. Nem vitatható, hogy az állami irányítás jogi értelemben is sokkal szélesebb kört ölel fel, mint a felügyelet. Tény az is, hogy a felügyelet része az állami irányításnak. De ennél nem kevesebb, fogalma, tartalma nem szűkíthető le annyira, mintha a felügyelet csak mozzanata volna az állami irányításnak. Vannak olyan vélemények, amelyek a felügyeletet lényegében azonosnak tekintik az ellenőrzéssel. Ez két különböző dolog. Az ellenőrzés passzív magatartás, a hiba, a hiányosság, a törvénysértés megállapítására korlátozódik. A felügyelet nemcsak ilyen passzív magatartást jelent, hanem a hiba, a hiányosság, a törvénysértés észlelése esetén az annak kiküszöbölésére, megszüntetésére irányuló hatósági intézkedés megtételére is kiterjed, olyan mértékben, amennyire azt a jogszabály előírja, beleértve a szankció alkalmazását is. Ezért állítható az, hogy a jogellenes közgyűlési határozat hatályon kívül helyezése nem a szövetkezeti igazgatás, hanem a felügyelet körébe tartozik. Konkrét példát vizsgálva: a termelőszövetkezet olyan határozatot hoz, hogy nem fizet földjáradékot. Ez törvénysértés. A hatáskörrel rendelkező államigazgatási szerv észleli a törvénysértést, — a szervező, meggyőző tevékenységet ezúttal kihagyva — megteszi a jogszabályban meghatározott, szükséges intézkedést: az 1959: 7. számú tvr. 52. § (1) bekezdés helyébe lépett 1960: 8. számú tvr. 6. §-a alapján megsemmisíti a jogellenes közgyűlési határozatot. A törvénysértés észleléséhez elég volna az ellenőrzés, de itt annál többről van szó. Csak megemlítve, hogy az állami felügyelet keretében mind nagyobb jelentőségre tesz szert a műszaki felügyelet, arra is rá kell mutatnunk, hogy a termelőszövetkezetek a szocialista államban, mint társadalmi szervezetek és mint kollektív gazdaságok részei az államnak, a népgazdaságnak. Ennélfogva az állami felügyelet arra is kiterjed, hogy a termelőszövetkezet a részére a szövetkezeti demokrácia keretében biztosított jogokat túl ne lépje, s így az állami irányítás és a szövetkezeti demokrácia összhangjának, egyensúlyi állapotának biztosítása, felügyelete is idetartozik. Ezért a termelőszövetkezetek vonatkozásában az állami felügyeletet az állami irányítás egyik fontos feladatának, külön ágának kell tekintenünk, amely a termelőszövetkezetek állami irányításának egész területét átfogja.

Halász József: A termelőszövetkezetek állami irányítása szempontjából igen helyes az 1960. évi 8 számú tvr-nek az a rendelkezése, amely szerint a közgyűlés alapszabály- és jogszabálysértő határozatát a járási végrehajtó bizottság megsemmisítheti, kivéve az olyan határozat megsemmisítését, amely ellen a bíróság előtt keresetet lehet indítani. Feltétlenül célszerű lenne viszont a járási és községi tanácsszervek segítségével már *előzetesen megakadályozni a jogellenes közgyűlési határozat elfogadását.*

A továbbiakban kitért arra is, hogy a termelőszövetkezetek állami irányításával kapcsolatos kötelező államigazgatási aktusok és javaslatok, ajánlások között nincsen egyszer s mindenkorra kialakított merev választóvonal. A szocialista építés feltételeitől és a termelőszövetkezetek gazdasági, szervezeti fejlettségétől függően mind az alá- és fölérendeltségi viszonyok egyes elemei, a kötelező állami aktusoknak és a termelőszövetkezeti szervek öngazgatási jogosítványainak aránya is változik. Mint a Szovjetunió fejlődése is mutatja, a szocializmus építésében elért eredményekkel szoros összefüggésben csökken-

nek az állami irányításban az adminisztratív jellegű hatósági intézkedések keretei, s ugyanakkor fokozatosan növekednek az állami irányítás társadalmi elemei.

A Szovjetunió és a baráti szocialista országok tapasztalataiból leszűrhető az az általános megállapítás, hogy az állami funkciók fontos társadalmisításának egyik főútja a *helyi államhatalmi szervek hatáskörének, szerepének növelése*. Országoként természetesen ez a hatáskör-növelés másképpen fejlődik. A Szovjetunióban pl. megszüntették a járási szovjetek mellett hatósági jogkörrel működő mezőgazdasági osztályokat és helyettük mezőgazdasági felügyeletet szerveztek. A többi népi demokratikus országban a mezőgazdasági szakigazgatási szervek változatlanul hatósági jogkörrel bírnak.

Nagy jelentősége van annak a jelenségnek is, ha a megyei és a járási tanácsok végrehajtó bizottságai a termelőségvetkezeti vezetőkkel és a legjobb termelőségvetkezeti dolgozókkal *közös értekezleteken, konferenciákon vitatják meg a termelőségvetkezetek gazdasági, szervezeti megerősítésének, gazdálkodásának, termelése fejlesztésének legfontosabb kérdéseit*. Az ilyen közös konferencián, ha nem is hoznak kötelező erejű döntéseket, de az egyes kérdések alapos előkészítése és megtárgyalása után kétségtelenül jelentősen befolyásolják az illetékes tanácsi szervek határozatait.

A mezőgazdasági termelőségvetkezetek állami irányítását tartalommal lehet megtölteni, ha a tanácsi szervek *fokozottan támaszkodnak az állandó bizottságok tagjaira*.

Szalóky László: Az előadással összefüggő néhány gyakorlati problémára hívta fel a figyelmet. Így többek között szemléltető példákon mutatta be, hogy a gyakorlati szakemberek számára is mennyire fontos a probléma elméleti kidolgozása. A problémakör megfelelő kidolgozottságának hiánya a jogalkalmazás terén még képzett jogászok számára is nehézségeket okoz (a kogens és diszpozitív szabályok nem elég következetes elhatárolása, az ebből eredő nem kívánatos intézkedések stb.). Ennek kapcsán felvetette egy járási szintű — az adott járás termelőségvetkezeti elnökeiből és gépállomási igazgatóiból álló — tanácsadó testület esetleges megszervezésének gondolatát. Egy ilyen szerv alkalmas volna a termelőségvetkezetek gazdasági és egyéb feladatainak, illetve ezek végrehajtása állami irányításának megfelelő koordinálására.